Kommunale Bodenpolitik in der Schweiz

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der philologisch-historischen
Abteilung der philosophischen
Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

RUDOLF SANDREUTER

aus Basel

PHILOGRAPHISCHER VERLAG / BASEL 1935

Kommunale Bodenpolitik in der Schweiz

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der philologisch-historischen
Abteilung der philosophischen
Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

RUDOLF SANDREUTER

aus Basel

PHILOGRAPHISCHER VERLAG / BASEL 1935

Genehmigt von der philologisch-historischen Abteilung der philosophischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren Dr. F. Mangold und Dr. E. Salin.

Basel, den 7. Juli 1934

Prof. Dr. F. Mangold,
Prodekan

R. UNIV
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die vorliegende Dissertation erscheint gleichzeitig als Buchausgabe im Philographischen Verlag / Basel

Vorwort

Die vorliegende Arbeit soll vor allem versuchen, eine bis heute fehlende zusammenfassende Darstellung der bodenpolitischen Bestrebungen der städtischen Gemeinden in der Schweiz wiederzugeben und feststellen, inwieweit der Gedanke der kommunalen Bodenpolitik in der Schweiz seit der Jahrhundertwende Fuss fassen konnte.

Bei der Bearbeitung des Themas beschränkte sich der Verfasser bei der Auswahl des Materials hauptsächlich auf die Bodenpolitik der grössten Städte in der deutschen Schweiz, besonders auf die der Städte Basel, Bern und Zürich.

An dieser Stelle erfüllt der Verfasser die angenehme Pflicht, Herrn Prof. Dr. F. Mangold, auf dessen Anregung die vorliegende Untersuchung durchgeführt wurde, und der ihm bei der weiteren Verfolgung des gesteckten Zieles mit Rat und Tat zur Seite stand, seinen wärmsten Dank auszusprechen. Im weiteren gilt sein Dank Herrn Prof. Dr. P. Speiser, Basel, und Herrn Dr. Freudiger, Bern, für die freundliche Anteilnahme, mit der sie ihm die Sammlung des Materials wesentlich erleichtert haben.

Inhaltsübersicht

Vorwort 3

Einleitung 7

I. Die kommunale Bodenpolitik 12

a) Begriff und Begrenzung 12

b) Aufgaben der kommunalen Bodenpolitik 16

c) Bebauungsplan, Bauordnung und Verkehrspolitik 22

d) Die Liegenschaftsbesteuerung im Dienste der kommunalen Bodenpolitik 27

1) Die Vermögenssteuer 29

2) Die ausserordentliche Boden- und Liegenschaftsbesteuerung .. 34

II. Der städtische Grundbesitz 44

a) Die Erwerbung des städtischen Grundbesitzes 44

b) Die Finanzierung 59

c) Die Verwertung des städtischen Grundbesitzes 66

d) Das Baurecht 72

Schlussbetrachtungen 87

Literaturverzeichnis 95

EINLEITUNG

In der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts ist ein Problem mit sozialem Charakter entstanden, dessen Lösung im Laufe der Jahre immer stärker drängte, doch erst gegen Ende des Jahrhunderts grössere Beachtung gefunden hat: die moderne Boden- und Wohnungsfrage.

Aehnlich wie der Ursprung der gewerblichen Arbeiterfrage in der Entwicklung der Großstädte zu suchen ist, so muss die moderne Boden- und Wohnungsfrage an erster Stelle mit dem ungeheuren Wachstum der Städte im vergangenen und zu Anfang dieses Jahrhunderts in Einklang gesetzt werden. Von diesem Problem am stärksten betroffen fühlten sich hauptsächlich die Großstädte, insbesondere in denjenigen Ländern, deren Bevölkerung einen verhältnismässig hohen Lebensstandard einnimmt, wie z. B. in England, in Deutschland, in der Schweiz, usw.

Die rasche Bevölkerungszunahme der Städte verursachte notgedrungen Wohnungsmangel, teilweise sogar Wohnungsnot, da die Bautätigkeit mit der Ueberflutung der Städte nicht Schritt halten konnte, sodass die Wohnungsnachfrage das Angebot bei weitem überstieg. Mieten und Bodenpreis für baureife Grundstücke schnellten in die Höhe und Arbeiter, kleinere Beamte und Angestellte, deren Einkommen nicht den Mieten entsprechend stieg, mussten infolgedessen die Vermehrung der Bevölkerung in den Städten um den Preis viel beengteren Wohnens erkaufen[1]).

---

[1]) A. Südekum bestreitet eine Abhängigkeit der Wohnfrage von der Lohnfrage. Seiner Auffassung nach würde selbst eine Verdoppelung des Lohnes der Arbeiterschaft die Wohnungsverhältnisse dadurch noch nicht annähernd in gleichem Umfange verbessern können. Vielleicht würde eine ganz kleine Zahl der allerschlechtesten Wohnungen geräumt werden, aber eine allgemeine Hebung des Wohnungsstandards fände sein jähes Ende an dem Mangel an zureichenden Wohnungen.

A. Südekum, Grosstädtisch. Wohnungselend, Berlin und Leipzig. o. J., S. 64 f.

Als weiterer Uebelstand trat hinzu, dass dank der starken Nachfrage selbst solche Wohnungen vermietet werden konnten, die bisher als baufällig, ungesund und abbruchreif gegolten hatten, Umstand, der dahin führte, Krankheiten und Seuchen zu verbreiten, ganz abgesehen von der Entsittlichung, die in den ärmeren Bevölkerungsschichten durch die beengte Wohnweise um sich griff[2]).

Die Wohnungsenquête in der Stadt Basel vom Jahre 1889 ermittelte eine mittlere Besetzung von 1,72 bis 1,92 pro Wohnraum für kleinere Beamte, Arbeiter, Tagelöhner, usw., während die selbe Zahl in den vermöglichen Schichten bis zu 0,84 sank. In Wirklichkeit war der Unterschied in der Wohndichte noch viel erheblicher, da den unbemittelten Bevölkerungsklassen weit kleinere Wohnräume zur Verfügung standen als den bemittelten. Zu dieser Feststellung gelangte Bücher durch die Errechnung des Inhalts der Wohnräume und pro Kopf der Bevölkerung. Nach Berufsarten gegliedert, verfügte ein Fabrikarbeiter zum Wohnen über 20,9 m^3, Beamte, Gewerbetreibende, Rentner, Fabrikanten, usw. über die doppelte und dreifache Zahl[3]).

Verfolgen wir die Wohnraumdichte in der Stadt Basel für die Jahre 1910, 1920 und 1930, so ist festzustellen, dass sie am stärksten in den Arbeitervierteln abgenommen hat. 1910 betrug noch die durchschnittliche Bewohnerzahl pro Wohnraum in den Arbeitervierteln 1,5 Personen, hingegen nur noch 1,3 und 1,1 in den Jahren 1920 und 1930. Vermutlich würde aber eine solche Durchschnittszahl erheblich grösser sein, wenn man sich bei ihrer Berechnung nur auf solche Wohnungen beschränkt, die tatsächlich von Arbeitern bewohnt werden. Allgemein sind sogenannte Arbeiterviertel nicht nur von Arbeitern, sondern auch von selbständigen Gewerbetreibenden, kleinen Rentnern, Aerzten, usw. bewohnt, die in der Regel in grösseren Wohnungen leben als jene, und somit dazu beitragen, die durchschnittliche Wohnraumdichte in den Arbeitervierteln zu verringern.

Parallel mit dem raschen Städtewachstum stieg die Nachfrage nach Bauland in immer grösserem Umfange, sodass die städtischen Bodenpreise in der Schweiz stark in die Höhe gingen, wenn auch im allgemeinen nicht in dem Maße, wie in einigen Großstädten Deutschlands.

---

[2]) H. Albrecht, Die Wohnungsnot in den Grosstädten, München 1891, S. 10.

[3]) K. Bücher, Die Wohnungsenquête in der Stadt Basel, Basel 1891, S. 226.

Nach der neuesten Untersuchung über die Bodenpreisbildung im Kanton Basel-Stadt seit 1869 von Th. Hummel[4]), betrug der durchschnittliche Bodenpreis in der Stadt Basel im Jahre 1869 noch Fr. 6.39 per m^2 und erreichte im Jahre 1928, mit wenigen Unterbrechungen und Rückschlägen dauernd ansteigend, eine Höhe von Fr. 51.32, d. h. das Achtfache des Durchschnittspreises von 1869. Genaueren Einblick in die Bodenpreisbewegung der Stadt Basel gibt die Errechnung der durchschnittlichen Bodenpreise für die einzelnen Quartiere, deren Zusammenfassung nach Vierteln in folgender Tabelle wiedergegeben sein möge:

Durchschnittlicher Bodenpreis:

	1869/78	1879/88	1889/98	1899/08	1909/18	1919/28
Geschäfts-	78.20	111.—	171.—	217.—	265.—	288.—
Wohlstands-	15.33	18.—	33.81	43.13	55.45	52.77
Mittelstands-	3.79	6.41	9.35	14.37	20.83	30.56
Arbeiterviertel	2.66	3.80	7.31	15.68	19.55	24.89

Diesen Zahlen ist zu entnehmen, dass die Bodenpreissteigerung prozentual am stärksten das Mittelstands- und Arbeiterviertel betroffen hat, denn während sich der durchschnittliche Bodenpreis im Geschäfts- und Wohlstandsviertel im Zeitraum von 1869 bis 1928 vervierfacht, respektiv verdreifacht hat, erhöhte sich der Bodenpreis im Mittelstands- und Arbeiterviertel in der gleichen Zeit um das Acht- und Neunfache des Ausgangspreises.

Die Entwicklung der Bodenpreise in der Stadt Bern schildert die Arbeit von K. Hebeisen[5]), der für die Bodenpreisermittlung in der inneren Stadt von der jeweiligen Verkaufssumme für bebaute Grundstücke den Versicherungswert der Schatzung der kantonalen Brandversicherungsanstalt einschliesslich 10% Zuschlag in Abzug brachte. Den Abzug von 10% hielt Hebeisen, ebenso wie Hummel, für notwendig, um den Bodenpreis annähernd ermitteln zu können, da die Brandversicherungssumme fast immer um diesen Prozentsatz niedriger angesetzt wurde, als dem Verkehrswert einer Liegenschaft entsprechen würde. Hebeisen behielt sich aber vor, in seiner Ermittlung einzelne Fälle bei der

---

[4]) Th. Hummel, Die Dynamik der Bodenpreise im Kanton Basel seit 1869, Basel 1932, S. 60 u. f.

Bei der Errechnung des Bodenpreises für bebaute Liegenschaften isolierte Hummel den Bodenpreis von dem gesamten Liegenschaftswerte, indem er von deren Kaufpreis die Schatzungssumme, einschliesslich 10% und die Kosten der Zubauten abzog.

[5]) K. Hebeisen, Die Grundstückspreise ... Bern. Diss. 1920.

Berechnung individuell zu behandeln. Trotz des reichen verwendeten Materials erkennt er doch den Mangel seiner Methode, da der indirekten Bodenpreisermittlung, auch unter Einbeziehung zweckmässiger Verbesserungen, Fehler anhaften.

Weit genauer sind die angeführten Bodenpreise in den äusseren Quartieren der Stadt Bern, da hierfür ausschliesslich unbebaute Parzellen zu Grunde gelegt wurden.

Nach der Berechnung von Hebeisen betrug der durchschnittliche Bodenpreis in der Spitalgasse, im Geschäftszentrum der oberen Altstadt Berns, in den Jahren 1870/1879 Fr. 253.45 und erreichte in der Zeit von 1910/1914 die Höhe von Fr. 1077.45 per m^2. In der Marktgasse stieg der Bodenpreis im gleichen Zeitraum von Fr. 206.80 auf Fr. 746.70 per m^2 an.

Weniger kräftig entwickelten sich die Bodenpreise in der unteren Altstadt. In der Kramgasse kostete der Boden 1870/1879 Fr. 185.95 per m^2, 1910/1914 hingegen Fr. 314.40. Ebenso schwach stieg der Bodenpreis in der Metzgergasse an, denn während hier der Durchschnittspreis 1870/1879 Fr. 157.75 betrug, wurde er für die Zeit von 1910/1914 auf Fr. 245.15 per m^2 errechnet.

Prozentual stärker stiegen die Bodenpreise in den Aussenbezirken der Stadt Bern an. Aus 410 Handänderungen ermittelte K. Hebeisen im Arbeiterviertel Weissenbühl-Sulgenbach in der Zeit von 1870/1874 einen durchschnittlichen Bodenpreis von Fr. 2.45 per m^2; in der Periode von 1910/1914 erreichte er die Höhe von Fr. 24.50. Im Arbeiterviertel Breitenrain stieg der Bodenpreis von Fr. 4.25 auf Fr. 21.40.

Nicht unerheblich sind die zeitlichen Bodenpreisspannen in den Mittelstands- und Wohlstandsvierteln. An der vordern Länggasse kostete der Boden 1870/1874 Fr. 6.20 per m^2, 1905/1909 dagegen schon Fr. 30.25. Im Wohlstandsviertel Obstberg-Schosshalde wurde der Bodenpreis 1885/1889 auf Fr. 5.— per m^2 angesetzt und betrug 1915/1917 Fr. 24.—. Im engeren Kirchfeld erwarb die Terraingesellschaft Bern-Land-Co. von der Bürgergemeinde der Stadt Bern ein Areal zu Fr. 2.15 per m^2, dessen restliche Parzellen 1915/1917 zu Fr. 28.45 verkauft wurden.

Für die Stadt Zürich hat E. Grossmann die Preisbewegung einer Anzahl Grundstücke auf einige Jahrzehnte rückwärts verfolgt und den reinen Bodenpreis bei bebauten Liegenschaften durch Subtraktion des Gebäudeassekuranzwertes vom Gesamtpreis

errechnet[6]). Ein übersichtliches Gesamtbild über die Bodenpreise in der Stadt Zérich gibt die von Gustav Müller zusammengestellte Tabelle[7]) :

Stadtkreis, Lage	Handänderungen Zahl	Periode	Bodenwert pro m² i. Anf.	am Schluss	Wertsteigerung i. % d. Anfangsw.
I.					
Bahnhofplatz	2	1878/03	230.—	1624.—	706,0
»	4	1860/01	3.15	665.76	21 135,2
Bahnhofstrasse	7	1869/04	6.70	1417.—	21 147,2
»	2	1878/99	183.—	1460.—	797,7
Löwenstrasse	7	1874/05	45.77	183.85	401,6
II.					
Lavaterstrasse	11	1877/04	28.42	42.61	149,9
»	5	1860/02	5.55	33.55	604,5
Seestrasse	10	1860/03	5.55	61.35	1105,4
III.					
Badenerstrasse	7	1872/96	0.72	36.11	5015,2
IV.					
Weinbergstrasse	3	1875/05	2.71	40.—	1439,1
»	4	1860/01	2.61	70.09	2685,4
V.					
Zürichbergstrasse	3	1862/89	6.26	39.—	623,0
Susenbergstrasse	4	1878/05	0.63	28.96	4593,6

Sowohl in Bern als auch in Zürich fehlen Angaben über die Bodenpreisgestaltung in der neuesten Zeit, doch genügen obige Zahlen vollauf, um zu bestätigen, dass bei absolut hohen Bodenpreisen im Innern der Stadt die Preissteigerung gegenüber der Preisbewegung in den Aussenquartieren relativ abnimmt. Allerdings weicht die 211-fache Preissteigerung am Bahnhofplatz und an der Bahnhofstrasse in Zürich in ausserordentlicher Weise von dieser Feststellung ab.

---

[6]) E. Grossmann, Die Besteuerung des städtischen Bodenbesitzes mit besonderer Rücksicht auf die Verhältnisse der Stadt Zürich, Zürich 1907.

[7]) G. Müller, Die Wertsteigerung des Bodens in städt. Gemeinwesen, Zürich 1912, S. 20.

I. Die kommunale Bodenpolitik

a) Begriff und Begrenzung

Wie schon eingangs dieser Arbeit dargestellt worden ist, kam gegen Ende des vorigen Jahrhunderts das unerwartet gesteigerte Wohnungsbedürfnis zu dem ansteigenden Bedarf an öffentlichen Gebäuden, Anlagen und Plätzen, das aus der beständig wachsenden Bevölkerungsmenge der Städte entstand; hinzu kam, dass die städtischen Gemeinden ihren Eigenbedarf an Grund und Boden, sofern sie nicht selbst genügend davon besassen, aus privater Hand zu den jeweilig hohen Bodenpreisen erwerben mussten. Mit der Erweiterung der wohnungspolitischen Betätigung der Gemeinden erwies es sich ferner als notwendig, dass die Gemeinden selbst Bodenbesitzerinnen grösserer Grundflächen sein mussten, um im gegebenen Augenblick Grund und Boden in genügender Menge auf den Grundstücksmarkt werfen und damit die Bodenpreisbildung beeinflussen zu können.

In dieser Erwerbung und in der Verwertung des Bodens in kommunal bestem Sinne ist das Bündel von Problemen und wirtschaftlichen Vorgängen enthalten, das man als kommunale Bodenpolitik bezeichnet.

Zur Klärung des Begriffes Bodenpolitik ist bisher wenig beigetragen worden; in der Regel scheiterte eine Begriffsfestlegung an der Weitläufigkeit des Arbeitsgebietes und an der Verworrenheit der bodenpolitischen Ziele, die vielfach dahin neigen, sich mit anderen Zweigen der Gemeindearbeit, besonders mit denen der Wohnungspolitik, zu decken. Des weiteren besteht die Schwierigkeit der Eingliederung der Bodenpolitik in die Gemeindepolitik, die sich dadurch kennzeichnet, dass die Bodenpolitik sowohl in den Bereich der kommunalen Wirtschaftspolitik als auch in den der kommunalen Sozialpolitik fällt.

Die kommunale Bodenpolitik ist Wirtschaftspolitik, insoweit die Erwerbung von Grund und Boden durch die Gemeinde der Versorgung für die eigenen Industrie- und Verkehrsbetriebe dienen soll. Dies gilt insbesondere auch, wenn die Gemeinde im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik die Heranziehung von fremden Industrien anstreben muss und dieses Ziel am besten erreichen kann, wenn sie ihnen zu günstigen Bedingungen Gelände zur Verfügung stellen kann. Die Bereitstellung von Grund und Boden für Wohnungszwecke ermöglicht ferner der Gemeinde, zu veranlassen, dass neue Bevölkerungsmassen in ihr Hoheitsgebiet herangezogen werden können, aus deren wirtschaftlicher und fiskalischer Bedeutung sie ihren Nutzen zieht. Wirtschaftspolitisch gerichtet ist die kommunale Bodenpolitik auch insofern, als der Gemeinde eine dauernde Beteiligung an den Gewinnen erwünscht ist, die durch die Wertsteigerung des Bodens entstehen.

Andererseits ist die kommunale Bodenpolitik in die Sozialpolitik insofern einzugliedern, als die Gemeinde den in städtisches Eigentum überführten Grund und Boden für soziale Zwecke verwendet, insbesondere zu Gunsten der wirtschaftlich schwächeren, und durch ihre Stellung in der Wirtschaftsgesellschaft finanziell beengteren Schichten und Gruppen der Volksgesamtheit.

Es geht hieraus hervor, dass das Grundproblem der kommunalen Bodenpolitik nicht in der städtischen Bodenerwerbung zu suchen ist, sondern in der Art seiner Verwertung; die Erwerbung des Grund und Bodens durch die Gemeinde ist somit nur eine Voraussetzung, welche die kommunale Bodenpolitik für ihre Durchführung erfordert.

Wenn von kommunaler Bodenpolitik die Rede ist, so wird meist an jenes Arbeitsfeld der Gemeindeverwaltung gedacht, das sich damit befasst, eigenen Grund und Boden für Gemeindezwecke, Wohn- und Geschäftshäuser und Industriebauten bereitzustellen, ohne jedoch diese Bodenverwertung als Selbstzweck zu betreiben und darin eine neue Gewinn- und Einnahmequelle zu erblicken. In Wirklichkeit lässt sich aber in den meisten bodenpolitisch aktiven Gemeinden auch eine rein fiskalische Bodenpolitik beobachten.

Kennzeichnend für die fiskalische Bodenpolitik ist der Umstand, dass die städtische Gemeinde mit ihrem Grund und Boden ebenso verfährt wie der private Bodenspekulant, indem sie den Boden mit möglichst hohem Gewinn wieder zu verkaufen versucht. Im Gegensatz zum privaten Grundstücksspekulanten, der sich bei seinen Spekulationen in der Regel auf sein Fingerspitzengefühl

verlassen muss, kennt die Gemeindeverwaltung schon die zukünftigen Baufluchtlinien, die Lage der Strassen, Plätze und der Stadtteile, die neu angelegt werden sollen, und kann somit den Grundstückshandel für sich erfolgreicher gestalten. Die Gemeindeverwaltung ist deshalb meist auch in der Lage, die voraussichtliche Wertsteigerung der gekauften Grundstücke zu bestimmen, denn diese wird in der Hauptsache durch die Bebauungs- und Stadterweiterungspolitik der Gemeinde hervorgerufen.

Unter der Zahl der Terraingesellschaften und Grundstücksspekulanten tritt mit der kommunalen Bodenpolitik rein fiskalischer Färbung ein neuer und äusserst einflussreicher Bodenspekulant auf. Vom sozialen Standpunkte aus ist man daher leicht geneigt, diese Art von Bodenpolitik von vornherein zu verwerfen, denn wenn man das fiskalische Verfahren konsequent zu Ende denkt, so wird sich ergeben, dass dabei weder eine Herabminderung der Bodenpreise, noch sonst ein Vorteil für das allgemeine Wohnungswesen entstehen kann. Um soziale Vorteile aus dem Grundbesitz zu erzielen genügt es nicht, dass die Gemeinde in grossem Umfang in ihrem Gebiet mit ihm Handel treibt, denn wenn die Stadt nach einfacher Spekulantenweise ihren Grundbesitz zu geeigneter Zeit mit möglichst grossem einmaligem Gewinn verkauft, hat sie sich zwar den bisher eingetretenen Wertzuwachs gesichert, muss aber auf jeden weiteren Wertzuwachs zu Gunsten der privaten Bodenspekulation oder einzelner Grundstücksbesitzer verzichten. Die besonderen wirtschaftlichen Kräfte des Bodens sind dann fernerhin der Nutzung durch die Gesamtheit unzugänglich.

Die fiskalische Bodenpolitik wird selten ganz und gar einseitig von einer Gemeinde betrieben. Nicht wirtschaftlich gedacht ist es aber, wenn von den Gemeinden verlangt wird, wie dies die Bodenreformer tun, dass die Gemeinden auf die fiskalische Bodenpolitik gänzlich verzichten und nur Bodenpolitik im Sinne der Wohnungspolitik treiben sollen. Bei grossen Bodenankäufen durch die Gemeinde muss von vornherein damit gerechnet werden, dass gewisse Teile des angekauften Landes wieder mit Gewinn verkauft werden können, denn die Gemeinde wird nicht in der Lage sein, das gesamte Areal in einer bestimmten Frist wohnungspolitisch oder für Gemeindezwecke zu verwerten. Eine Nichtveräusserung des zur Zeit unverwendbaren Geländes wird deshalb wie eine spekulative Zurückhaltung von Bauland wirken, wobei lediglich das Bodenangebot verringert wird, was seinerseits preissteigernd auf den Boden wirken kann.

Eine Bodenpolitik mit fiskalischem Einschlag ist in solchen Fällen nicht unzweckmässig, umsomehr als die Stadt ohnehin den weitaus grössten Teil des angekauften Bodens vorläufig nicht selber bebauen kann und somit die Zinsenlast des ungenutzten Bodens ohne Ausgleich tragen muss. Dies wäre so ziemlich bei allen Stadterweiterungen die Regel.

Ebenso wandelbar wie der Begriff sind auch die Mittel, deren sich die kommunale Bodenpolitik bedient. So ungleich man über die Methoden der kommunalen Bodenpolitik denken mag, so ist sich die heutigen Wissenschaft doch darin einig, dass der städtische Boden an erster Stelle der Wohnungspolitik dienen soll. Man glaubt der Wohnungspolitik im weiten Sinne am besten entgegen zu kommen, wenn die Bodenpolitik dafür sorgt, dass alle Elemente und Triebkräfte ausgemerzt werden, die auf den Boden preissteigernd wirken können.

« Es ist Aufgabe der Bodenpolitik, für ein so reichliches Angebot an Wohnland zu sorgen, dass alle preissteigernden Tendenzen auf natürlichem Wege ausgeschaltet werden.[1]) »

Noch enger begrenzt wird das Ziel der Bodenpolitik bei L. Lappe, denn hier werden unter Bodenpolitik die Massnahmen der Gemeinden verstanden, welche geeignet sind, die Bodenpreise niedrig zu halten[2]). M. Drerup sieht dagegen in der kommunalen Bodenpolitik die Massnahmen der Gemeinden, die einer reibungslosen, einwandfreien Bautätigkeit die Wege bereiten und den Städtebau so gestalten, dass er mit jeglicher Entwicklung, sowohl mit der wirtschaftlichen wie auch mit der kulturellen und sozialen Schritt hält[3]).

In dem hier zu Grunde gelegten engeren Sinne soll aber unter kommunaler Bodenpolitik der Inbegriff der gemeindlichen Massnahmen zu verstehen sein, welche die Versorgung mit städtischem und künftigen städtischem Boden und dessen Verwertung zum allgemeinen Wohl zum Gegenstand hat und den Gemeinden ermöglicht, einen dauernden Einfluss auf den Terrainmarkt und dessen Preisgestaltung auszuüben.

Welcher Art auch die Massnahmen der Gemeinden sein mögen, so sollten bei den Anforderungen, die an die kommunale Bodenpolitik gestellt werden, folgende Richtlinien eingehalten werden:

---

[1]) C. J. Fuchs, Art. Boden als Grundlage des Wohnungsbaues in HWB. d. Wohnungswesens, Jena 1930, S. 152.

[2]) L. Lappe, Die gemeindliche Boden-, Bau- und Wohnungspolitik in Bielefeld, Berlin o. J., S. 35.

[3]) M. Drerup, Grundstücksmarkt und Wohnungswesen der Stadt Münster, Münster 1930, S. 54 und 55.

Die städtische Bodenpolitik darf nicht Selbstzweck sein, denn dadurch würde man den Gemeinden das moralische Recht absprechen können, die private Bodenspekulation zu bekämpfen. Sie darf der Wirtschaftlichkeit nicht entbehren. Zur Jahrhundertwende hat man in Frankfurt a. M. ein Sinken der Bodenpreise erzielen wollen, indem man Grundstücke zu Ankaufspreisen und Zinsauflauf zu einer Zeit abgab, da der Marktwert weit über diesem Verkaufspreis stand. Das ist aber weiter nichts als ein Geschenk an den glücklichen Käufer, der zu gelegener Zeit das gekaufte Grundstück mit dem Wertzuwachs, den die Stadt sich unvorsichtigerweise entgehen liess, wieder verkaufen konnte[4]). Die städtische Bodenpolitik muss sozial gerichtet sein.

b) Aufgaben der kommunalen Bodenpolitik

In der Vorkriegszeit hatte die kommunale Bodenpolitik im allgemeinen, wenn die betreffenden Massnahmen der Gemeinden überhaupt so bezeichnet werden dürfen, vor allem darauf abgezielt, direkte Bedürfnisse der städtischen Gemeinden zu befriedigen, ebenso wie Stadterweiterungen als Gegenwartsaufgabe aufgefasst wurde und von weitschauenden Planungen nicht die Rede sein konnte. In manchen wirtschaftlich regen Städten, z. B. Ulm, Freiburg i. Br., Frankfurt a. M., Mannheim, war hingegen ein zielbewusstes Streben nach grösserem Grundbesitz schon in Vorkriegszeiten vorhanden. Die Erwerbung grösserer Flächen geschah allerdings meist nicht nur aus vorsorglichen Rücksichten, sondern man beabsichtigte grossenteils diese Gelände der privaten Bodenspekulation zu entziehen, um die Wertzuwachsgewinne selbst geniessen zu können. In diesem Sinne haben beispielsweise auch in B a s e l Landerwerbungen grösseren Stils stattgefunden[5]).

Wenn heute an die Gemeinden die Forderung gestellt wird, sich bodenpolitisch zu betätigen, so wird an eine planmässige Erweiterung des Gemeindegrundbesitzes gedacht, die nicht nur auf den Augenblicksbedarf der Gemeinden, sondern auch auf die Bedarfsdeckung einer vorsichtig einzuschätzenden Zukunft bedacht sein soll.

---

[4]) Vgl. Art. Bodenpolitik von Schwander i. HWB. d. Kommunalwissenschaften Bd. 1., Jena 1918.

[5]) Vgl. Ratschlag betr. Ankauf von Land a. d. Nordwestplateau, 1895.
» » » » des St. Margarethengutes 1897.

Für eine solche Bodenvorratswirtschaft spricht zunächst schon die Tatsache, dass umfangreicher städtischer Grundbesitz, besonders im Stadterweiterungsgebiete, am besten die Durchführung von städtebaulichen Programmen ermöglicht, wie die Anlegung von Strassenzügen und Plätzen, Freihaltung von Verkehrsadern und Flächen für Spiel, Sport und für öffentliche Gebäude. Hinzu kommt, dass die raschen Veränderungen der Wirtschaft von den Städten häufig schnellste Bewältigung neuer Aufgaben verlangen, bei denen die Lösung der Bodenfrage, wie bei vielen kommunalen Aufgaben, vorangehen muss. Es hat sich erwiesen, dass mit der Beschaffung von Grundstücken für die Zwecke der Gemeinden nicht erst bis zum Zeitpunkte der Inanspruchnahme gewartet werden darf, sondern dass vielmehr schon weit im voraus derjenige Grundbesitz zu mässigen Preisen gesichert werden muss, den die Stadtverwaltung für die eigenen Zwecke künftig braucht und den sie sehr teuer bezahlen müsste, wenn sie ihn erst im Dringlichkeitsfalle erwerben würde.

Um bei Bodenerwerbungen von den Verkäufern nicht überfordert zu werden, bedienen sich die Städte häufig der Mittelsmänner, denn die Städte haben erfahren müssen, dass es nicht zu ihrem Vorteil ist, wenn sie als Kauflustige bekannt werden[6]).

Es ist klar, dass das Anwachsen der Bevölkerung schon an sich steigenden Eigenbedarf der Gemeinden an Grund und Boden mit sich bringt; dies kommt darin zum Ausdruck, dass neue und grössere Verwaltungsgebäude, vermehrte Zahl von Grünanlagen, Parks, Spiel- und Sportflächen, Kranken- und Wohlfahrtsanstalten, Schulen, Anstalten für Kunstpflege, Volksbibliotheken, Friedhöfe, Stadtgärtnereien, Markthallen, Schlachthöfe, usw. erforderlich werden. Aber je umfassender und mannigfaltiger das Gebiet der kommunalen Betätigung geworden ist, desto stärker ist auch der Bedarf an Grund und Boden für öffentliche Zwecke gewachsen. Besonders umfangreiche Bodenflächen benötigen die kommunalen Betriebe der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung, die städtischen Verkehrsbetriebe, Autoparks, die Anlagen von Binnenhäfen und Lagerhallen und neuerdings auch die Flugplätze.

Das Wachsen der Bevölkerung verlangt aber vor allem eine ständige Vermehrung der Wohnstätten, zu deren Erstellung Bauland in ausreichendem Umfang erforderlich ist. Es tritt zu den Aufgaben der kommunalen Bodenpolitik hinzu, dass die Städte der Bereitstellung von Bauland zur Errichtung von Wohnhäusern besondere Aufmerksamkeit widmen.

---

[6]) Vgl. Ratschlag betr. Ankauf von Land in Kleinhüningen 1899.

Die Beschaffung von Land für den Wohnungsbau hatte vor dem Kriege nur eine verhältnismässig geringe Bedeutung[7]). Der Grund und Boden, den die Gemeinden für den Wohnungsbau verkauften, konnte schwerlich einen merkbaren Einfluss auf den Grundstücksmarkt ausüben. Ebenso wie die Baulandbeschaffung, hatte sich der Wohnungsbau im allgemeinen in völlig freier Wirtschaft vollzogen, doch erwies sich das private Unternehmertum als nicht imstande, dem Wohnungsbedürfnis, hauptsächlich der minderbemittelten Bevölkerung, Genüge zu leisten, sodass die Wohnungsbau-Genossenschaften diese Mängel zu beheben versuchten. Schon lange vor Kriegsausbruch 1914, haben sich in der Schweiz die Städte Zürich und Bern mit der Erstellung von Wohnhäusern in eigener Regie befasst, um der grossen Nachfrage einigermassen gerecht zu werden. Nach und nach hat der Gedanke tief Wurzel gefasst, dass die Wohnungsfürsorge eine öffentliche Angelegenheit sei, die nicht mehr ganz dem Gutdünken der Privatunternehmer und den privaten Korporationen überlassen werden dürfe. Als Grundlage des Wohnungsbaues musste notgedrungen die Baulandbeschaffung ebenfalls als eine wichtige Aufgabe den Gemeinden zufallen. Eine weitgehende Bodenvorratswirtschaft ermöglicht deshalb den Gemeinden, den erforderlichen Grund und Boden für den Wohnungsbau bereitzustellen, ohne die grossen Opfer, die mit einer jeweiligen Augenblicksbedarfeindeckung verbunden sind, auf sich nehmen zu müssen.

Es dürfte als selbstverständlich vorausgesetzt werden, dass es Aufgabe einer glücklichen kommunalen Bodenpolitik ist, sich den Boden zu möglichst günstigen Preisen zu sichern; in der Regel lassen sich auch die Stadtverwaltungen bei den Bodenankäufen vom Streben leiten, so billig wie möglich einzukaufen. Schon durch die Tatsache, dass Bodenankäufe der Gemeinden meist in grossem Stil erfolgen, werden die Verkäufer eher billigere Preise einräumen, als wenn die Bodenankäufe parzellenweise vor sich gehen würden. Die Gemeinden sind gleichzeitig in der Lage, günstige Konjunkturen abzuwarten, wobei ihnen zahlreiche gemeindepolitische Massnahmen, von denen später die Rede sein soll, offen stehen, um die Bodenpreise zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Schliesslich hängt es von dem Bodenpreis ab, den eine Stadt bezahlt hat, ob bei einer weitsichtigen Bodenpolitik richtig vorgegangen wird oder nicht.

---

[7]) Vgl. R. Kuczynski, Das Wohnungswesen und die Gemeinden in Preussen, Breslau 1916, S. 33 ff.

Man muss sich aber stets darüber klar sein, dass mit dem Erscheinen der Gemeinde auf dem Grundstücksmarkt ein neuer sehr kaufkräftiger Bodenerwerber auftritt, der den privaten Käufern Konkurrenz macht. Damit werden naturgemäss Tendenzen vorhanden sein, die ein Ansteigen der Bodenpreise verursachen, womit die Gemeinde zunächst das Gegenteil dessen bewirkt, was erstrebt wird. Bei planmässigen Bodenankäufen wird oft die Gemeinde selbst der Ueberzahlung des Bodens nicht ohne weiteres ausweichen können. Zu einem ähnlichen Schluss kommt A. Damaschke an Hand eines Beispieles, zu dem ihm die Bodenpolitik der Stadt Frankfurt a. M. diente. Er sagt[8]):

« Als Frankfurt a. M. in Eckenheim die von ihr zuerst gezahlten Grundstückspreise um 10% herabsetzte, verminderten sich die Angebote von Boden durchaus nicht, ebensowenig, als sie nocheinmal um weitere 10% ihren Kaufpreis heruntersetzte, und nachdem die Stadt ihre Ankäufe in Eckenheim überhaupt einstellte, sanken die Preise sofort noch weiter. Wenn nicht ganz besondere Umstände das Vorgehen der Frankfurter Grundstückskasse bestimmten, so darf man wohl aus diesen Erscheinungen schliessen, dass bei diesen Ankäufen die Stadt zu teuer bezahlt hat. »

So wichtig die Vermehrung des städtischen Grundbesitzes an sich ist, so liegt es im Interesse der Gemeinde, wenn sie die Bodenankäufe in eine Zeit verlegt, die ihr günstig erscheint, und alle Käufe vermeidet, die sich nicht aus einer Notwendigkeit heraus ergeben, sondern nur des Kaufes wegen geschehen, wobei das Kaufobjekt erst in einer unabsehbaren Zeit zur Verwertung gelangen kann. Damit würde sie nämlich nur künstliche Bodenpreise schaffen.

Der städtische Bodenerwerb gewinnt jedoch erst seine richtige Bedeutung, wenn ihm auch eine zweckmässige Verwertung des Erworbenen folgt. Es ist ein ganz falscher Standpunkt, wenn man von der städtischen Bodenankaufspolitik erwartet oder verlangt, dass sie ebenso rentieren solle, wie die Geschäfte der privaten Bodenspekulanten, die jeweilen einen möglichst grossen Gewinn voraussetzen. Die privaten Bodenspekulanten und Terraingesellschaften führen ihre Bodenspekulationen aus in der Erwartung, dass sich deren Rentabilität in einem mehr oder weniger eng begrenzten Termin erweist, der nicht über eine Reihe von Jahren hinausgeht, während die städtischen Gemeinden mit ihren Grundstückserwerbungen eine Versorgung mit Grund und Boden bezwecken, die grossenteils erst späteren Generationen zugute kommt. Die Gemeinden belasten sich somit eventuell mit Schul-

[8]) A. Damaschke, Die Aufgaben der Gemeindepolitik, Jena 1920, S. 152.

den, zu deren Verzinsung und Tilgung auch die Steuereinnahmen in Anspruch genommen werden müssen.

Besonders seit Kriegsende drängt sich bei der Frage der Verwertung des städtischen Bodens der Gedanke immer stärker in den Vordergrund, dass die Gemeinden Teile ihres Grundbesitzes, den sie nicht für eigene Zwecke benötigen, dazu verwenden, billige Wohnungen für Bedürftige zu errichten und Bauland zu günstigen Bedingungen an Baugenossenschaften zu vergeben. Fuchs[9]) wendet hierzu jedoch ein, dass die städtische Bodenpolitik ein Teil der Wirtschaftspolitik sei und nicht Wohlfahrtsfürsorge, und dass es nicht Aufgabe der kommunalen Bodenpolitik sein könne, in einzelnen Fällen Boden zu billigen Preisen zu vergeben, wobei keineswegs gesichert wäre, dass der Preisvorteil dauernd gerade den bedürftigen Schichten der Bevölkerung zugute kommt. Dies kann allerdings insofern eintreffen, als die Gemeinden darauf verzichten, irgendwelche Bindungen sozialer Art an die Bodenveräusserungen zu knüpfen. Andererseits hat aber die Erfahrung gelehrt, dass die von der kommunalen Armenpflege an unbemittelte Einwohner gewährten Mietzinsbeiträge, wie dies die Stadt Basel tut, die Wohnungen indirekt verteuern und somit der privaten Bauspekulation Vorschub leisten. Auf diese Weise mussten viele Gemeindepolitiker zum Schluss gelangen, dass es viel vernünftiger sei, die öffentlichen Mittel zur Unterstützung der gemeinnützigen Baugenossenschaften zu verwenden, als durch Armenunterstützung die Bauspekulation zu unterstützen[10]).

Hiermit wären aber die Grenzen des bodenpolitischen Betätigungsfeldes nicht abgeschlossen, denn der Bodenvorrat der Gemeinden soll grösser sein und ist es oft auch, als ihr Eigenbedarf in städtischer und sozialer Hinsicht allein beanspruchen würde. Es liegt deshalb auf der Hand, dass die Gemeinden weitere Teile ihres Grundbesitzes an private Käufer zu veräussern suchen.

Bei freiem Verkauf von städtischem Grundbesitz an Private erhebt sich naturgemäss die Frage, zu welchen Preisen die Gemeinden veräussern sollen. Es ist eine ganz falsche Politik, wenn die Städte ihren Grundbesitz zu Preisen abgeben, die unter einem wirklich angemessenen Verkehrswert stehen, nur um die Bodenpreise niedrig zu halten. Ohne Zweifel würde dem einzelnen Käufer damit ein Geschenk gemacht, das dieser leicht durch Weiterverkauf in bares Geld umsetzen kann.

---

[9]) C. J. Fuchs, Art. Bodenpolitik im HWB. d. Wohnungswesen, Jena 1930.

[10]) M. Gitermann, Bekämpfung der Wohnungsnot in Deutschland in Annalen der Gemeinwirtschaft, Genf 1925, S. 95.

Die Möglichkeit ist nicht ausgeschlossen, dass städtischer Grundstücksverkauf zu niederen Preisen einen vorübergehenden Einfluss auf die Bodenpreisbildung ausüben kann, falls die Gemeinden über einen sehr bedeutenden Grundbesitz verfügen. Unter Umständen wird sich ein billiges städtisches Grundstücksangebot sogar empfehlen, hauptsächlich wenn die hohen Preisforderungen der privaten Grundeigentümer die Entwicklung der Städte oder einzelner Stadtteile zu lähmen drohen. Ferner kann ein Bodenangebot zu niederen Preisen oft auch gerechtfertigt sein, wenn diese Bevorzugung Käufer trifft, auf deren Ansiedlung im Stadtgebiet die Gemeinde aus finanziellen oder anderen Gründen Wert legt, sei es um Industrien heranzuziehen oder grosse Steuerzahler und Behörden zur Niederlassung zu bewegen.

Durch billige Vergebung von Bauland wird aber eine Stadt gar nicht in der Lage sein, die Baulandpreise dauernd zu ermässigen, denn in geringen Mengen angeboten, werden die Bodenpreise dadurch nicht beeinflusst werden können, im Gegenteil, dem einzelnen Käufer von billigem Bauland wird damit eine Vergünstigung erwiesen, die jeder Berechtigung und Gerechtigkeit entbehrt. Eine künstliche Steigerung des Bodenangebotes, das zeitweilig auf eine Preissenkung einwirken könnte, ist jedoch mengenmässig begrenzt. Gleichzeitig würde die Unterbietung aber einem langsamen, aber sicheren finanziellen Ruin für die Gemeinde gleichkommen.

Es liegt ja auch nicht in dem Gedanken der Bodenpolitik, dass die Gemeinden ihren Grundbesitz in den Dienst einer allgemeinen Bodenpreissenkung stellen, sondern es gehört zu ihrem Aufgabenkreis, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um eine Uebersteigerung der städtischen Bodenpreise zu verhindern, die durch künstliche Massnahmen oder Machenschaften der Spekulanten entstehen könnte. Wenn nun die Gemeinden ihre Vorherrschaft im Grundbesitz derart ausnützen, dass sie private Grundstücksangebote, die auf solche Preissteigerungen abzielen, durch grössere Angebote von Grundstücken gleichen Wertes und gleicher Bestimmung aber zu geringeren Preisen überflügeln, so wird die künstliche Preissteigerung eingeschränkt und die Bodenpreisbildung in ruhigere Bahnen gelenkt werden können. Um die natürliche Bodenpreisbildung nicht zu hemmen, genügt es, wenn die Gemeinden ihre Bodenverkaufspreise in der Regel der jeweiligen Marktlage anpassen.

Nicht mit Unrecht sehen die Bodenreformer, sowie auch Bodenpolitiker der gemässigten Richtung, die grossen Gefahren für die kommunale Bodenpolitik, die sich hinter dem freihändigen

Verkauf von städtischem Grundeigentum verbergen, hauptsächlich wenn der städtische Bodenverkauf ohne Vorsicht, ohne Mass und vor allem ohne Bindungen betrieben wird. Damit würden sich die Gemeinden eines Teiles ihrer Hauptmacht begeben, nämlich ihres positiven Grundbesitzes zugunsten der privaten Abnehmer, und wenn ihnen auch noch andere Mittel zur Verfügung stehen, um ihre bodenpolitischen Ziele durchzusetzen, wie z. B. Bauordnung, Verkehrspolitik, die Besteuerung usw., so ist der eigene Grundbesitz doch das wichtigste Rüstzeug der kommunalen Bodenpolitik.

Man ist daher eher geneigt, den freihändigen Bodenverkauf der Gemeinden zugunsten einer gebundenen Veräusserungsform des Gemeindegrundeigentums zu verwerfen. Diese spiegelt sich im Reservat des Wiederverkaufs- und des Erbbaurechtsvertrages wieder, Veräusserungsformen, die man als die Lösung zu betrachten pflegt, die den Gemeinden die Möglichkeit einräumt, eine dauernde Kontrolle über den städtischen Boden auszuüben, sowie auch dessen Nutzungen und Wertzuwachs dem Gemeinwohl dauernd zu sichern.

c) Bebauungsplan, Bauordnung und Verkehrspolitik

Wenn man die heutige finanzielle Not vieler deutscher Gemeinden sieht, so gelangt man zur Einsicht, dass nicht jede städtische Gemeinde zu jeder Zeit in der Lage ist, Grund und Boden zu bodenpolitischen Zwecken zu erwerben. Mehr wie alle anderen sind solche Gemeinden genötigt, sich auf mittelbare Massnahmen zu beschränken, um zu versuchen, ihre Kontrolle über den in anderen Händen befindlichen Boden beizubehalten. Zu diesen Massnahmen gehören in erster Linie eine zweckmässige Formung des Bebauungsplanes für das Gemeindegebiet, die Bauordnung und die Verkehrspolitik.

Bei der Aufstellung des Bebauungsplanes muss die Stadtverwaltung darauf bedacht sein, die Bedingungen festzulegen, unter denen die Nutzung des städtischen Erweiterungsgebietes stattfinden darf. Er gibt die Grundlage, auf der die gesamte Bautätigkeit sich vollziehen soll, und bestimmt darum in grossen Zügen die künftige Einteilung und Verwendung des Bodens, die Zahl, Breite und Richtung der Strassenzüge, die Anlage von Verkehrslinien, die Ausscheidung des Geländes für freie Plätze und öffentliche Gebäude usw. An Hand der Beispiele der Städte Wien und

Berlin setzt sich heute mehr denn je der Gedanke durch, auch in den schweizerischen Städten Wohn-, Geschäfts- und Industrieviertel zu isolieren.

Noch im Anfang dieses Jahrhunderts bestand in der Schweiz, wie auch in anderen Ländern, die Gepflogenheit, die Wohnungen der Arbeiter in der Nähe ihrer Arbeitsstätte, den Fabriken, zu bauen, denn die mangelhaften oder für den Arbeiter zu teuren Verkehrsmittel in jener Zeit zwangen den Arbeiter, auf solche Wohnquartiere zu verzichten, die seinem persönlichen Bedürfnis oder Wunsche mehr entsprochen hätten. Das Städtebild, das uns deshalb in der Schweiz im allgemeinen begegnet, entbehrt in grossem Umfange jener systematischen Trennung zwischen Wohn-, Geschäfts- und Industrieviertel, die heute das Ziel jeder gesunden Stadtbebauungsplanung ist. Hinzu kommt, dass die Fabrik- und Lagerareale, die ursprünglich wohl an der Peripherie der Stadt lagen, durch die Entwicklung der Städte in das Weichbild hineingewachsen sind. Dieses Bild ist typisch für die rasch gewachsenen Industriestädte Zürich, Basel, Winterthur, wo die Fabriken und Industrieareale von Wohnhäusern umgeben sind.

Seit einer Reihe von Jahren sind hauptsächlich in den Städten Basel und Zürich ernsthafte Bestrebungen im Gange, die Stadtplanung den heutigen hygienischen, ethischen und ästhetischen Erfordernissen, der Gesamtheit angepasst zu modernisieren. So wurde im Jahre 1919 dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt ein Ratschlag unterbreitet, der die « Abgrenzung der Bauzonen und Industriequartiere im Gebiet der Stadt Basel » zum Gegenstand hatte[11]). Dieser Plan beabsichtigte, die einzelnen Industrien, die sich gegenwärtig im Stadtinnern befinden, und solche, die neu hinzukommen mögen, hauptsächlich in den Norden und Nordosten der Stadt, in das Rheinhafengebiet und längs der französischen Grenze, zu verlegen. Ausserdem wurden einige kleinere Gebiete für den gleichen Zweck im Osten, kleinbaslerseits und im Süden, auf dem Dreispitzareal, das gegenwärtig als Materiallagerplatz dient, vorgesehen. Im Laufe der letzten Jahre ist aber das unbebaute Gelände im Norden und Nordosten der Stadt so erschöpft worden, dass von einer Weiterentwicklung des Industrieviertels in jener Gegend nicht mehr die Rede sein kann. Deshalb ist ein neuer Hafen in Birsfelden geplant, der nun das künftige Industriegebiet in den Osten der Stadt, grossenteils ausserhalb des Stadtbannes, ziehen wird[12]).

---

[11]) Ratschlag 2257 vom 6. Nov. 1919.

[12]) Ratschlag betr. Festsetzung eines allg. Korrektionsplanes für die innere Stadt vom 31. Aug. 1933.

Die Stadt Zürich hat das talabwärts, südlich der Limmat gelegene Gebiet an der Stadtgrenze für Industrie- und Lagerplätze offen gehalten[13]). Mit ihm schwindet nahezu der letzte Rest unbebauten Bodens, der hierfür noch in Frage käme, denn selbst die neuesten Eingemeindungen im Jahr 1930 haben den Bodenreserven keine nennenswerte Vergrösserung gebracht. Sollten deshalb für dieses sogenannte Industrieviertel später einmal andere Bestimmungen getroffen werden, so wird die Gemeinde die Auswanderung ihrer Industrie in das Kantonsgebiet nicht verhindern können.

Es ist nicht zu bezweifeln, dass früher oder später die Industrie- oder Lagerareale als solche aus dem Innern der Städte verschwinden werden, denn der für die Industrie zu teure Stadtboden wird dem Wohnungs- und Geschäftsboden in absehbarer Zeit weichen müssen.

Bei der Aufstellung des Bebauungsplanes hat sich allgemein in neuerer Zeit für das Wohngebiet der Städte das Prinzip der gestaffelten Bauordnung durchgesetzt. So sieht z. B. das Hochbautengesetz des Kantons Basel-Stadt vom Jahre 1918 vier Bauzonen vor, deren Grenzen im Jahr 1919 festgelegt wurden. In der ersten Zone, die sich dem Geschäftsviertel, der City, anschliesst, sind keine besonderen Baubeschränkungen vorgesehen worden, während in den übrigen Zonen die Bauhöhe und die Stockwerkszahl nach bestimmten Vorschriften limitiert wird. Die Höhenabstufungen der Gebäude in den einzelnen Zonen erfolgen in der Weise, dass sich die Höhe der Gebäude proportional der Entfernung vom Stadtkern verringert. Erwähnenswert sind die Bestimmungen des Basler Hochbautengesetzes für die 3. und 4. Zone[14]), denn hier wird die

« Erstellung von gewerblichen Anlagen, die geeignet sind, die Nachbarschaft durch Lärm, Rauch, Ausdünstung oder auf andere Weise zu belästigen, sowie die Erstellung von Stallungen zu gewerblichen Zwecken, ausgeschlossen. »

Speziellen Vorschriften ist ausserdem die 4. Zone unterworfen, da hier eine offene Bebauung vorgesehen ist, und damit diesem Viertel den Stempel des Villenviertels aufprägt.

Während Bebauungsplan und Bauordnung dem Stadtbild das äussere Gepräge geben sollen, ist hiermit gleichzeitig den städtischen Gemeinden ein Mittel in die Hand gegeben, um das Steigen der städtischen Bodenpreise einzuschränken, da jede Nutzungsbeschränkung erfahrungsgemäss auf den Preis ermässigend wirkt.

---

[13]) Städtebau in der Schweiz, Zürich 1929, S. 18.
[14]) Hochbautengesetz des Kantons Basel-Stadt, § 4.

Die Forderung nach niederen Bodenpreisen entspringt aber dem Gedanken, billiger wohnen zu können. Ein niederer Bodenpreis bringt nicht immer mindere Mietpreise mit sich, denn schliesslich kommt es darauf an, wie sich der Bodenpreis auf die Zahl der auf einem Grundstück befindlichen Wohnungen verteilt. Die Bauordnung, die das Höchstmass baulicher Ausnutzung bestimmt, wird sich deshalb den Verhältnissen und Bedürfnissen des fraglichen Ortes anpassen müssen. Nach Pohle vermag der Umstand allein, dass die Bauordnung eine grössere Intensität der Bebauung gestattet, weder die Stockwerkszahl der Häuser zu erhöhen, noch die Grundstückspreise entsprechend in die Höhe zu treiben, wenn nicht wirklich das Bedürfnis nach einer intensiveren Bebauung vorhanden ist[15]). Umgekehrt aber muss gesagt werden, dass eine Bauordnung, die eine extensive städtische Bebauungsweise vorsieht, zwangsläufig ein grösseres Strassen- und Kanalisationsnetz erfordert und somit auch die Stadterweiterungskosten erhöht. Da in der Schweiz der Hauseigentümer zu einem bestimmten einmaligen Betrag, z. B. für den Kanalanschluss an sein Haus, verpflichtet ist, Betrag, der sich nach einem gewissen Prozentsatz des Hausschatzungswertes richtet, so muss sich dieser Prozentsatz erhöhen, sobald die entsprechenden Kosten grösser werden. Praktisch wird der Beitrag für den Kanalanschluss als integrierender Bestandteil den Baukosten zugerechnet. Ausserdem erheben die Gemeinden von den Grundeigentümern Zwangsbeiträge an die Bau- und Korrektionskosten von öffentlichen Strassen, indem sie auf das Prinzip der öffentlich-rechtlichen Vorteilsausgleichung, das so ziemlich in der ganzen Schweiz eingebürgert ist, zurückgreifen, auf Grund der Sondervorteile, die dem einzelnen Grundbesitzer durch den Bau oder Korrektion einer Strasse entstehen. Die Strassenbeiträge schlagen sich in den Grundstückspreisen nieder. Allgemein steigende Grundstückspreise und Baukosten erhöhen aber auch die Mietpreise.

Im Rahmen der kommunalen Bodenpolitik verdient die Verkehrspolitik eingehende Beachtung. Mit der Verbesserung der Verkehrsmittel und dem Ausbau der Verkehrsnetze dringt immer mehr die Ansicht durch, dass keine durchgreifende Bodenpolitik ohne ein wohlorganisiertes Verkehrswesen möglich sei. Und nicht mit Unrecht, denn eine Verkehrspolitik in diesem Sinne dürfte das erfolgreichste Mittel sein, das Angebot von Bauland in den Aussenquartieren einer Stadt und darüber hinaus zwecks Niederhaltung der Bodenpreise zu vermehren und die Wohnungs-

---

[15]) L. Pohle, Die Wohnungsfrage II, S. 39.

nachfrage im Innern der Stadt zu entlasten. Menschen, die bisher darauf angewiesen waren, in der Nähe des Geschäftszentrums oder der Industriestadtteile zu wohnen, wird nun die Möglichkeit geboten, sich ausserhalb oder an der Grenze des städtischen Weichbildes anzusiedeln, von wo aus die Verkehrsmittel ihnen erlauben, ohne grossen Zeitverlust ihre Arbeitsstätte zu erreichen. Die Stärke der Wohnungsnachfrage und somit auch der Nachfrage nach Bauland in jener Gegend aber hängt vor allem davon ab, wie die Verkehrsmittel nach den ausserhalb gelegenen Teilen der städtischen Umgebung beschaffen sind. Wenn die Verkehrsmittel die erhofften günstigen sozialen Wirkungen haben sollen, so müssen sie nach Ad. Weber « möglichst rasch zu erreichen sein, möglichst rasch fahren und möglichst billig in der Benutzung sein »[16]).

Die Erfüllung dieser drei Bedingungen bringt der Wohnungsnachfrage im Stadtinnern eine unvermeidliche Entlastung. Grundrente und Bodenpreis brauchen zwar deshalb nicht zu sinken, gewiss wird aber das Tempo ihres Ansteigens verlangsamt, denn die Dezentralisation geht nicht plötzlich vor sich, sondern braucht wie jede natürliche Entwicklung ihre Zeit. Besonders hoch bewertet Pohle die Verkehrspolitik als Werkzeug der kommunalen Bodenpolitik[17]):

« Es gibt überhaupt kein Mittel, das ebenso wirksam wäre das Anwachsen der städtischen Grundrente aufzuhalten, wie eine die Erschliessung neuen Baulandes fördernde Verkehrspolitik. »

Sofern die Verkehrspolitik dazu beiträgt, Baugelände innerhalb des Stadtgemeindegebietes zu erschliessen und wohnfähig zu machen, werden in den seltensten Fällen ernsthafte Gegenströmungen entstehen, welche die Gemeinde davor zurückschrecken lassen, die schon vorhandenen Verkehrslinien auszubauen oder neue zu schaffen. Der Interessenkonflikt kommt jedoch unvermeidlich, wenn sich die Interessen der Wohnungskonsumenten den finanziellen Interessen der Städte gegenüberstehen sehen, indem die städtischen Verkehrsmittel, wie Strassenbahn, Autobus und Vorortsbahn dazu behilflich sind, die Einwohner einer Gemeinde in das Hoheitsgebiet benachbarter Gemeinden zu entführen. In dem von A. Voigt geprägten Wort Kommunalegoismus ist das Gefühl wiedergegeben, mit wie wenig Wohlwollen die Gemeinden das Abwandern der Steuerzahler, Industriebetriebe usw. betrachten, die durch ihre Ansiedlung im Vorlande dessen Wert auf Kosten des städtischen Bodens erhöhen. Doch in der Regel kann

---

[16]) A. Weber, Die Grosstadt und ihre sozialen Probleme, Leipzig 1908, S. 62.

[17]) L. Pohle, Die Wohnungsfrage II, S. 57.

diese Frage dadurch behoben werden, dass die städtischen Gemeinden zu gegebener Zeit die fraglichen Vororte ihrem Gebiete durch Eingemeindung einverleiben. Praktische Beispiele hierfür sind die Masseneingemeindungen der Stadt Zürich zu Ende des vergangenen Jahrhunderts und im Jahre 1930.

Wenn der Wettbewerb für einen Erweiterungsplan der Stadt Bern im Jahr 1933 auch Vorschläge zu gewinnen bezweckte, die den Ausbau der Eisenbahn, Strassenbahnen und Autobuslinien nach den Aussenquartieren der Stadt und in die Vororte zum Gegenstand hatte, so ist in Berücksichtigung zu ziehen, dass die Stadt Bern in politischer und topographischer Hinsicht eine beinahe ungehinderte Ausbreitungsfähigkeit besitzt.

Umso ungünstiger liegen die Ausdehnungsmöglichkeiten der Stadt Basel. Im Norden und Westen an Frankreich grenzend und im Süden und Osten vom benachbarten Kanton Basel-Land umrahmt, sind heute schon beinahe drei Viertel des Gemeindegebietes überbaut. Notgedrungen stösst die Entwicklung der Stadt unaufhaltsam nach Süden in basellandschaftliches Gebiet hinein, das verkehrstechnisch gut mit der Stadt Basel verbunden ist. Die rechtliche Grundlage zur Einverleibung der betreffenden landschaftlichen Vororte fehlt solange, als eine Wiedervereinigung der beiden Halbkantone nicht erfolgt ist. Schon allein aus diesem Grunde käme eine Wiedervereinigung sehr gelegen.

d) Die Liegenschaftsbesteuerung im Dienste der kommunalen Bodenpolitik

Mit dem Namen Henry Georges, der den Gedanken der Grundrentenbesteuerung und der Besteuerung des Wertzuwachses von Grund und Boden aufgebaut hat, ist der Begriff « Single Tax » engstens verknüpft. Durch diese Steuer wollte Henry George einen Ausgleich zwischen Grundbesitzern und Grundbesitzlosen schaffen, da nach seiner Meinung die Grundbesitzer allen Nutzen des wirtschaftlichen Fortschrittes geniessen, aber keine entsprechenden Lasten zu tragen haben.

Der Gedanke der Grundrentenbesteuerung wurde von den Bodenreformern aufgegriffen, denn sie erblickten darin ein Mittel, um gewisse Mißstände, wie Bodenspekulation, gesundheitswidriges Wohnen, Mietzinswucher usw., die mit privatem Bodenbesitz einhergehen, zu treffen und zu beseitigen. Ihre propagandistische

Auswertung dieses Gedankens, hauptsächlich in Deutschland, Oesterreich und in der Schweiz, hatte zur Folge, dass heute in den meisten Städten dieser Länder der Grund und Boden einer schwereren steuerlichen Belastung unterworfen ist. Dies namentlich insofern der Boden als Vermögensobjekt zu betrachten ist und zwar als solches Vermögen, das allein dank der städtischen Entwicklung durch das Steigen der Grundrente an Wert gewinnen kann, wobei dieser Wertzuwachs nicht auf Mehraufwendungen an Arbeit oder Kapital zurückzuführen ist, sondern ohne die Beteiligung der Boden- und Grundstücksbesitzer entsteht und deshalb schon von James und John Stuart Mill mit « unearned increment » bezeichnet wurde.

Es kann hier vorweggenommen werden, dass die städtischen Gemeinden im Laufe der Jahre, besonders in der Zeit nach dem Kriege, eine Besteuerung des Grund und Bodens eingeführt haben, die stark an die Anschauungen der Bodenreformer anlehnt Ob sozialpolitische Momente hier eine Rolle gespielt haben, kann unter Umständen nicht bestritten werden, sicher ist aber, dass den städtischen Gemeinden, sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz, diese Besteuerungsmöglichkeiten sehr willkommen gewesen sind, denn die stete Belastung der Stadtverwaltungen mit neuen Aufgaben erforderte zu ihrer Bestreitung die Erschliessung neuer Einnahmequellen oder eine stärkere Belastung der schon vorhandenen. Dass der private Haus- und Grundbesitzer das auserkorene Opfer werden musste, erklärt sich schon aus der Tatsache, dass er seinen vor aller Augen offen liegenden Besitz nicht verheimlichen und in keiner Weise dem Zugriff der Steuerbehörden entziehen kann. Das mobile Kapital und Vermögen hingegen wird weitgehend geschont, weil es sonst letzten Endes in das Ausland abfliesst, was beim Haus- und Grundbesitz nicht möglich ist. Gerade deshalb entwickelt sich in Deutschland seit einigen Jahren ein bewunderungswürdiger Erfindungsgeist in der Benennung der neuen Steuern, die dem Haus- und Grundbesitz auferlegt werden, um den finanziell bedrängten Städten zu helfen.

Gegen die bodenreformistische Bewegung, deren Hauptvertreter A. Damaschke, R. Eberstadt, Ad. Wagner eine möglichst hohe Bodenbesteuerung, namentlich Besteuerung des Bodens nach dem « gemeinen Wert » und die Besteuerung des Wertzuwachses von städtischem Grund und Boden forderten, setzte schon zu Beginn dieses Jahrhunderts eine Reaktion ein, die die Ungerechtigkeit und die schädlichen wirtschaftlichen Folgen einer solchen Besteuerung darzulegen versuchte.

Im Kampfe gegen die Bodenreformer hat die reaktionäre Bewegung jedoch merklich an Terrain verloren, und wiewohl sie sich noch heute manchmal durch ein leichtes Aufflackern wieder bemerkbar macht, scheint sie doch endgültig dem Untergang geweiht zu sein. Dagegen gilt heute in Deutschland der Kampf der Hauszinssteuer, die den privaten Haus- und Grundbesitz völlig zu vernichten droht.

In mehreren kantonalen Gesetzgebungen, die die Besteuerung des Grund und Bodens betreffen, ist den Gemeinden die Möglichkeit offen gelassen, den Grundbesitz im Rahmen der Verfassung, die eine Doppelbesteuerung ausschliesst, mit ausserordentlichen Steuern zu belasten. So z. B. in den Kantonen Zürich, Luzern, St. Gallen. Damit wird namentlich den Städten ein Mittel in die Hand gegeben, in ihrer Politik bodenpolitische Ziele zu verfolgen. Einzigartig in der Schweiz ist die Zürcher Vollziehungsordnung zum Gesetz der direkten Besteuerung vom 24. Juni bis 18. November 1918, denn sie bestimmt im § 155, dass eine Abstufung der Steuersätze nach der Benutzungsart der Liegenschaften erfolgen kann und zwar in der Weise, dass für baureifes Land höhere Steuersätze angesetzt werden als für überbaute Liegenschaften; ferner, dass Liegenschaften, die offensichtlich zu spekulativen Zwecken erworden sind, stärker belastet werden als solche, die in festem Besitz sind und schliesslich, dass für Kleinwohnungsbauten zugunsten von Arbeitern, Angestellten, Beamten und Kleingewerbetreibenden eine besondere Ermässigung vorgesehen wird.

1) Die Vermögensteuer

In seinem Buche « Der Finanzhaushalt der Schweiz » sagt J. Steiger[18]), dass in den meisten Kantonen der Schweiz das Vermögen nicht gerecht besteuert werde, denn man kümmere sich nicht darum, was das zu besteuernde Vermögen abwerfe, sondern man besteuere einfach eine bestimmte Summe, ohne Rücksicht auf den Ertrag. Besonders unliebsam bemerkbar mache sich dies bei unbebauten ertragslosen Grundstücken, weil die Grundbesitzer gezwungen seien, die Vermögensteuer aus ihrem übrigen Einkommen zu bestreiten.

Dies ist insofern richtig, als in der überwiegenden Zahl der Kantone für die Besteuerung von Grundstücken ihr Verkehrswert

[18]) Bd. 1, Bern 1916, S. 206 f.

zu Grunde gelegt werden muss. Ausnahmen bilden einige inner- und ostschweizerische Kantone, wo für die Besteuerung ausschliesslich der Ertragswert massgebend ist. In den Kantonen Luzern und St. Gallen werden sowohl der Verkehrswert als auch der Ertragswert berücksichtigt; landwirtschaftliche Grundstücke, d. h. solche, die unmittelbar der Landwirtschaft dienen, geniessen in den Kantonen Bern, Luzern und Zürich bis zu einem gewissen Prozentsatz des Verkehrswertes Steuerfreiheit. Die Ermittlung des Verkehrswertes ist den Gemeinden überlassen, deren Behörden Kommissionen ernennen, die mit dieser Aufgabe betraut werden. Um auch die Wertveränderungen der Liegenschaften durch die Steuer zu erfassen, werden ihre Verkehrswerte in bestimmten Zeitabschnitten, die je nach Kanton variieren, neu eingeschätzt.

Ob aber die Bodenbesteuerung nach dem Verkehrswerte als ungerecht zu bezeichnen ist, bleibe vorderhand dahingestellt. Adolph Wagner vertrat seiner sozialpolitischen Einstellung entsprechend die zwar umstrittene Ansicht, dass neben der rein finanziellen auch eine sozialpolitische Steuergerechtigkeit bestehen kann, die die Korrektur der gegebenen Einkommens- und Vermögensverhältnisse ausgleichen soll[19]).

Was ist aber unter Verkehrswert zu verstehen? Wenn in der Schweiz die Besteuerung von Grundstücken und Liegenschaften nach dem Verkehrswert erfolgen soll, so ist darunter nichts anderes gemeint als das, was die deutsche Gesetzgebung mit « Besteuerung nach dem gemeinen Wert » bezeichnet.

Nach § 138 der Reichsabgabenordnung wird der gemeine Wert durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Gegenstandes unter Berücksichtigung aller den Preis beeinflussenden Umstände bei einer Veräusserung zu erzielen wäre, wobei ungewöhnliche oder rein persönliche Verhältnisse nicht zu berücksichtigen sind. Wenn sich auf diese Weise der gemeine Wert nicht ermitteln lässt, so muss er geschätzt werden; dabei wird von tatsächlich erzielten Preisen für denselben oder einem ähnlichen Vergleichsobjekt ausgegangen.

Es braucht keiner weiteren Ausführungen, dass sich der Verkehrswert eines Grundstückes seinem Ertragswert anpasst, sobald es den örtlichen Verhältnissen entsprechend bebaut und in Benutzung genommen worden ist, denn die Erträge des Grundstückes, die seinen Preis bestimmen, sind deutlich erkennbar, und ohne Zweifel wird es keinem Käufer einfallen, hierfür einen höheren Preis zu bezahlen, als seinem Ertragswert entspricht. Umgekehrt

---

[19]) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft 2. Teil, Leipzig 1890, S. 372 ff.

wird unter gewöhnlichen Umständen der Besitzer seine Liegenschaft nicht verkaufen, wenn er nicht mindestens den Ertragswert dafür erhält. Wenn also in diesem Falle eine Besteuerung der Liegenschaft nach dem Verkehrswert vorliegt, so haben die Gegner der bodenreformerischen Steuerforderungen hierzu nichts einzuwenden.

Umstritten ist die Frage der Besteuerung nach dem Verkehrswert von unbebauten, hauptsächlich solchen Grundstücken, die durch ihre Lage und Verwertungsmöglichkeit als Bauland oder als Land für Verkehrszwecke anzusehen sind, selbst wenn sie am Feststellungspunkte landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden.

Für L. D. Pesl[20]) ist eine Vermögensteuer von unbebautem Grund und Boden nicht bloss ungerechtfertigt, sondern sie bedeutet auch die grösste Härte, wenn die Steuer nicht vom Ertragswert dieses Bodens ausgeht. Er weist auf die Gefahren hin, die der Begriff Bauland in sich birgt, denn darunter wird ohne weiteres jedes unbebaute Grundstück innerhalb der mit Häusern bebauten Stadtteile verstanden, sowie auch solches Land, das an Strassen liegt, die zur Erschliessung des Baugeländes erstellt wurden. Eine solche Bezeichnung von Grundstücken sei aber nur dann gerechtfertigt, wenn die betreffende Stadt stetig an Bevölkerung zunehme und auch die Möglichkeit vorhanden sei, dass dieses Land demnächst der Bebauung zugeführt werden könne; technisch baureif gemachte Grundstücke brauchen es aber deshalb noch nicht wirtschaftlich zu sein, und somit bestünde die Gefahr, dass sie von der Besteuerung überlastet würden. Pesl sagt weiter, dass man mit der Entwicklung einer Stadt vorsichtig rechnen müsse. Zum Beispiel sei jeder Morgen Land vor der Peripherie Berlins mit Baulinien versehen, sodass dieses Gebiet, wenn es so bebaut sein würde, wie es die Bauordnung zulässt, Wohnung für weitere 12 Millionen Menschen ermögliche. Dieses Gelände würde aber wohl niemals bebaut werden und trotzdem sei sein Preis höher als Ackerland in stundenweiter Entfernung von Berlin. Er behauptet, dass die Bewertung und Einschätzung dieses Peripheriebodens zu einem höheren als dem tatsächlichen Ertragswerte unrichtig sei, denn ebensowenig wie das Land völlig bebaut werden wird, würden die Grundeigentümer den Preis erhalten, zu dem der dort gelegene Boden eingeschätzt werde; die Nachfrage sei erheblich geringer als das Angebot. Nur wenige

---

[20]) L. D. Pesl, Zur Besteuerung des städt. Grund und Bodens, in Festgabe für G. v. Schanz Bd. 2., Tübingen 1928, S. 383 ff.

könnten ihr Grundstück überhaupt verkaufen, wer es aber kann, verlange den Preis, der dem Ertragswerte im Falle der Bebauung entspreche. Die Forderung der Bodenreformer, das Bauland möglichst hoch zu besteuern (begründet auf der Folgerung, dass der Boden von den Eigentümern aus spekulativen Gründen zurückgehalten werde, durch die Besteuerung sie aber gezwungen sein würden, den Boden entweder selbst zu bebauen oder ihn zur Bebauung zu veräussern), sei unsinnig, denn die Erweiterung einer Stadt erfolge nicht in konzentrischen Kreisen, sondern die Bebauung schliesse sich den grossen Landstrassen an, die von der Stadt hinausführen. Erfahrungsgemäss dauere es sehr lange, bis das zwischen zwei Radialstrassen gelegene Gebiet bebaut werde, weil mit wachsendem Radius sich die Stadterweiterungsfläche geometrisch-progressiv vergrössert.

In seiner Abhandlung beschränkt sich Pesl darauf, die angeblich ungünstigen wirtschaftlichen Folgen einer Bodenbesteuerung nach dem gemeinen Wert an Hand eines Beispieles zu zeigen, das das unbebaute Land an der Stadtperipherie zum Gegenstand hat. Die Forderung Pesls, dieses Bauland nach dem Ertragswerte zu besteuern, erstreckt sich stillschweigend auch auf jene unbebauten Grundstücke, die weder mit Bauverboten noch sonstigen öffentlich-rechtlichen Beschränkungen belegt und im Stadtinnern oder in deren äusseren Quartieren anzutreffen und dementsprechend als Bauland anzusehen sind. Die gleiche Forderung stellt Pesl auch für solche Grundstücke, die vielleicht vor 100 Jahren mit einem Kleinhaus bebaut worden sind, in deren Umgebung heute aber Hochhäuser stehen. Im ersteren Falle wären die brachliegenden Bauplätze theoretisch wertlos, da sie keinen Ertrag abwerfen, doch hält Pesl eine Steuer nach dem landwirtschaftlichen Ertragswerte für diese Grundstücke berechtigt. Im zweiten Falle ist der Ertrag des Kleinhauses vielleicht drei Mal geringer, als der den die nachbarlichen Hochhäuser abwerfen. Die Steuer für das Land mit dem Kleinhaus überbaut soll aber auch seinem Ertragswert entsprechen.

Entgegen den Forderungen Pesls steht in beiden Fällen den Grundbesitzern praktisch nichts im Wege, ihre Grundstücke baulich so auszunützen, dass die Erträge daraus die entsprechenden Verkehrswerte vollauf rechtfertigen. Wenn sie ihre Grundstücke aus Mangel an Mitteln nicht selbst bebauen können, so werden sich aber Käufer einfinden, die die Grundstücke zu einem dem Verkehrswert angepassten Preis übernehmen. Es würde den Grundbesitzern lächerlich vorkommen, wenn die Käufer ihnen für die Grundstücke nur einen Preis anbieten würden, der dem

tatsächlichen Ertrag angepasst wäre, denn bei diesen Grundstücken handelt es sich um Vermögensobjekte, die zu jeder Zeit zum Verkehrswert realisiert werden können, wobei dieser Verkehrswert den Ertragsmöglichkeiten der Grundstücke entspricht[21]). Es dürfte somit kein Zweifel bestehen, dass ihre Besteuerung nach dem Verkehrswert berechtigt ist, denn sobald die Besitzer darauf verzichten, die Grundstücke im Rahmen der ortsüblichen Verhältnisse und des Gesetzes rationell auszunützen, dieser Umstand einem ebensolchen Luxus gleichkommt, wie die Erwerbung eines Schmuckstückes, von dem der Besitzer keinen materiellen Ertrag erwarten kann, das aber trotzdem der Vermögenssteuer nach dem Verkehrswert unterworfen ist.

Frage ist aber, wie hoch sich der Verkehrswert von unbebauten Grundstücken stellt, die an der Stadtperipherie gelegen sind und nach Pesls Beispiel von Berlin in absehbarer Zeit kaum bebaut werden können, aber gesetzlich in die Kategorie Bauland eingegliedert werden.

Es leuchtet ein, wenn Pesl sich der Tatsache widersetzt, dass die an der Peripherie Berlins gelegenen Grundstücke, die seines Erachtens überhaupt nie zu einer Ueberbauung gelangen können, infolge ihrer Lage und des Umstandes, dass sie schon mit Baulinien versehen worden sind, mit Bauland bezeichnet werden und eine höhere Bewertung erfahren als Ackerland, das sich in einer bestimmten Entfernung von Berlin befindet. Solches Gelände wird voraussichtlich grösstenteils immer nur landwirtschaftlich genutzt werden können, eine höhere Bewertung dieses Bodens dürfte deshalb nur dann berechtigt sein, wenn die landwirtschaftliche Grundrente die entsprechende Bewertung rechtfertigt.

Entschieden falsch ist aber die Behauptung, dass trotz der geringen Baulandnachfrage in dieser Gegend, der ein bedeutend grösseres Angebot gegenübersteht, der Grundbesitzer, wenn sich ihm die Gelegenheit biete, sein Grundstück zu verkaufen, doch dafür nicht den Preis verlange, der dem Ackerland entspreche, sondern den Preis, der dem Ertragswert des Grundstücks im Falle seiner Bebauung entspricht.

Zweifellos trifft dies wohl dann zu, wenn Angebot und Nachfrage sich decken; sobald aber das Grundstücksangebot grösser wird, müssen auch die Grundstückspreise sinken, es sei denn, sämtliche Besitzer der Grundstücke an der Berliner Peripherie

---

[21]) Allerdings gilt dies immer nur unter der Voraussetzung, dass in der betreffenden Stadt keine Zwangswirtschaft besteht, die zur Folge hat, dass der Umsatz oder die Nachfrage nach Grundstücken verringert wird.

hätten sich dahin geeinigt, ihre Grundstücke zu bestimmten Preisen zu verkaufen, was aber kaum anzunehmen ist, — denn der Käufer erwirbt das gewünschte Grundstück nicht vom ersten besten Eigentümer, sondern er wird von dem kaufen, der für ein ähnlich günstig gelegenes Grundstück den niedrigsten Preis verlangt. Jeder Grundbesitzer wird mit seinem Preis den anderen unterbieten, und folglich werden die geforderten Preise in dem Maße sinken, wie das Verhältnis zur Wahrscheinlichkeit, dass jeder Grundbesitzer sein Grundstück verkaufen kann. Der tiefste Preis wird aber durch den Ackerwert begrenzt; denn selbst wenn der Boden für eine Ueberbauung nicht in Frage käme, so steht dem Grundbesitzer immer noch die Möglichkeit offen, sein Grundstück landwirtschaftlich zu nutzen. Der Verkehrswert der einzelnen Grundstücke wird sich deshalb in solchem Falle im Rahmen ihres Ackerwertes bewegen, sodass von einer Ueberlastung durch die Steuer nach dem « gemeinen Wert » oder Verkehrswert nicht die Rede sein kann.

2) Die ausserordentliche Boden- und Liegenschaftsbesteuerung

Neben den ordentlichen direkten Steuern auf Vermögen und Einkommen bestehen in einer grossen Zahl schweizerischer Kantone Steuern, zum Teil auch Gebühren genannt, die ausschliesslich den Grund- und Hausbesitz belasten, wie die Liegenschaften-, Handänderungs- und Liegenschaftsgewinnsteuer. In Ermangelung eines einheitlichen eidgenössischen Steuergesetzes bleibt die Regelung dieser ausserordentlichen Besteuerung den einzelnen Kantonen überlassen, wobei die Erhebung der Steuern auf Grund kantonaler Gesetze entweder durch die Kantone selbst (Baselstadt, Bern), oder durch ihre Gemeinden (Luzern, St. Gallen) durchgeführt werden muss. Allein im Kanton Zürich ist die Erhebung dieser Steuern dem freien Willen der politischen Gemeinden unterstellt. In sämtlichen in Frage kommenden Kantonen muss aber für die Höhe der Steueransätze der Rahmen gewahrt bleiben, den die kantonalen Gesetze umgrenzen. Von diesen drei Steuerarten ist nur die Handänderungssteuer in der Schweiz allgemein verbreitet. Dagegen wurde die Liegenschaftsgewinnsteuer bisher erst in wenigen Kantonen eingeführt, so in den Kantonen Baselland, Bern, Luzern und Zürich, während die Liegenschaftensteuer nur im Kanton Zürich bekannt ist.

Die Liegenschaftensteuer

Die Grundlage zur Erhebung dieser Steuer im Kanton Zürich beruht auf dem Gesetz betreffend die direkten Steuern vom 25. November 1917, das die zürcherischen politischen Gemeinden ermächtigt, ausser den ordentlichen Steuern auf Einkommen und Vermögen noch eine Liegenschaften-, Handänderungs- und Liegenschaftsgewinnsteuer zu erheben. Die Liegenschaftensteuer erfasst den gesamten privaten Haus- und Grundbesitz, ohne Rücksicht auf seine hypothekarische Belastung und beträgt jährlich im Maximum ein Halbes Promille des amtlich anerkannten Verkehrswertes einer Liegenschaft, Höchstansatz, der fast ausnahmslos im gesamten Kantonsgebiet, sowie auch in der Stadt Zürich, eingeführt worden ist. Im Gegensatz zur Handänderungs- und Liegenschaftsgewinnsteuer, die nur bei der Veräusserung eines Grundstückes oder eines Hauses in Betracht fallen, ist die Liegenschaftensteuer eine regelmässige Steuer mit rein fiskalischem Charakter. Dieser äussert sich schon darin, dass diese Steuer von allem privaten Haus- und Grundbesitz bezahlt werden muss, unter Einbeziehung des vollen Verkehrswertes des Vermögensobjektes, unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der einzelnen Liegenschaftsbesitzer. Es versteht sich beinahe von selbst, dass die Liegenschaftensteuer ohne weiteres auf die Mieter abgewälzt werden kann und auch abgewälzt wird und somit auch preissteigernd auf die Mieten wirkt, sofern es sich um Miethäuser handelt, die von ihr betroffen werden. Bei unbebauten Grundstücken ist der Steueransatz aber zu niedrig (0,5 Promille), um die Eigentümer zu veranlassen, ihre Grundstücke der Bebauung zuzuführen, allein aus Gründen der Steuerabwälzung auf die Mieter. Dadurch, dass sie aber allen privaten Grundstücksbesitz im Verhältnis zu seinem Verkehrswert gleichmässig erfasst, stellt sie sich in den Dienst der allgemeinen Bodenverteuerung.

Die Handänderungssteuer

Obgleich die Handänderungssteuer, auch Handänderungsgebühr genannt, beinahe in sämtlichen schweizerischen Kantonen eingeführt worden ist und in einigen sogar schon seit dem letzten Jahrhundert besteht, ist ihre Handhabung je nach Kanton, teilweise auch je nach Gemeinde, sehr verschiedenartig. Die Handänderungssteuer ist eine Verkehrssteuer, die entweder vom Kanton selbst (Bern, Baselstadt), oder von den einzelnen Gemeinden

erhoben wird. Steuerpflichtig sind in der Regel alle freiwilligen Grundstücks- und Gebäudeübertragungen im betreffenden Gebiet, sei es durch Kauf, Tausch, Erbschaft oder Schenkung, doch wird die Steuerpflichtigkeit in einigen Kantonen, wie z. B. in Bern und Solothurn, nur auf den Verkauf einer Liegenschaft beschränkt. Grundlegend für die Handänderungssteuer ist der Verkaufspreis, oder, sofern dieser offensichtlich falsch ist, der Verkehrswert der Liegenschaft oder deren Schatzungswert. Uneinheitlich sind ebenfalls die kantonalen gesetzlichen Bestimmungen darüber, wer zum Träger der Steuer werden soll. In den Kantonen St. Gallen und Solothurn schreibt das Gesetz vor, dass der Grundstücksverkäufer allein die Handänderungssteuer bezahlen muss und für ihren Betrag haftet; in Baselstadt, Luzern und Zürich werden beide Parteien verpflichtet, die Steuer je zu gleichen Teilen zu tragen, während in Bern und in den welschen Kantonen ausschliesslich der Käufer zur Bezahlung herangezogen wird. In fast allen oben erwähnten Kantonen lässt das Gesetz aber zu, dass die gesamte Handänderungssteuer durch den Kaufvertrag auf irgendeine der beiden Parteien abgewälzt werden kann. Die Höhe der Steuer ist je nach Kanton, in St. Gallen sogar je nach Gemeinde, verschieden. Im allgemeinen wird jedoch ein starrer Steueransatz zur Anwendung gebracht, der im Kanton Bern nur 6 Promille, in Baselstadt dagegen 2% beträgt. In den Kantonen Solothurn und Zürich steigt die Handänderungssteuer progressiv mit der Verkehrswerthöhe des Handänderungsobjektes, doch ist Minimal- und Maximalhöhe der Steuerquote auf Grund der kantonalen Gesetze begrenzt. Sie schwankt in Zürich zwischen ¼% und 2%, in Solothurn zwischen 1% und 2%.

Es dürfte somit nicht zu viel gesagt sein, dass die Einführung der Handänderungssteuer ursprünglich nicht aus bodenpolitischen Motiven erfolgte, sondern man in ihr, gleich wie heute, eine einträgliche Einnahmequelle für Staat und Gemeinden erblickte. Die Bodenreformer hegen von der Handänderungssteuer, ebenso wie auch von der Liegenschaftsgewinnsteuer, die günstigsten bodenpolitischen Erwartungen. Nach ihrer Auffassung muss eine möglichst hohe Handänderungssteuer die Bodenspekulation eindämmen, weil die Bodenspekulanten von vornherein um einen Teil ihres Gewinnes geschmälert werden; vor allem aber soll sie als Verhinderungsmittel gegenüber den häufigen spekulativen Boden- und Liegenschaftsverkäufen dienen[22]).

---

[22]) H. C. Grasshof, Kommunale Wohnungspolitik, Berlin 1918.

Wohl lässt sich die Handänderungssteuer dadurch rechtfertigen, dass sie eine Beteiligung der Allgemeinheit am Gewinn darstellt, der durch den Liegenschaftsverkehr entstehen könnte; wenn aber die Handänderungssteuer als bodenpolitisches Mittel betrachtet werden soll, so kommt es immer darauf an, wer sie in Wirklichkeit bezahlen muss. Mit Recht sagt Steiger[23]):

« Bei starker Nachfrage nach Immobilien wälzt der Verkäufer den Betrag der Steuer einfach auf den drängenden Käufer; in Zeiten steigender Spekulation trifft man die nicht, die man treffen möchte, die Bauspekulanten, die Verkäufer von Bauplätzen und Neubauten. »

Die Liegenschaftsgewinn- oder Wertzuwachssteuer

Von den ausserordentlichen Steuern auf den privaten Grundbesitz ist die Einführung der Liegenschaftsgewinn- oder Wertzuwachssteuer in der Schweiz auf den stärksten Widerstand gestossen, mit dem Ergebnis, dass es bisher erst in wenigen Kantonen gelungen ist, wie in Basselland, Bern, Luzern und Zürich, sie einzuführen. Schon zu Beginn dieses Jahrhunderts wurden vielerorts die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen ausgearbeitet (Baselstadt, Luzern, St. Gallen), doch dort, wo sie praktisch angewendet wird, geschieht es erst seit Ende des Krieges. Trotz ihres bisherigen geringen Erfolges verdient die Liegenschaftsgewinnsteuer aber besondere Beachtung, da sie mit steigendem Finanzbedarf der Gemeinden zu den nächstliegenden Einnahmequellen, besonders der grösseren und entwicklungsfähigeren Städte, gehört.

Ueber die weltanschauliche Gerechtigkeitsfrage der Liegenschaftsgewinnsteuer und über ihren Entwicklungsgang ist von ihren Anhängern, sowohl als auch gegnerischerseits, schon so ausgiebig und tiefschürfend geschrieben worden, dass ihre Erörterung an dieser Stelle auf einige wenige grundlegende prinzipielle Probleme beschränkt werden kann.

Als James und John Stuart Mill in England, Adolf Wagner und die Bodenreformer in Deutschland den Gedanken einer Wertzuwachssteuer propagierten, geschah es zweifellos aus idealen, sozialpolitischen Motiven heraus, um den Grundbesitzern den Wertzuwachs zu entziehen, der ihnen unverdientermassen, allein dank der natürlichen Folge der Rentenfunktion des Bodens, in den Schoss fällt. Bredt meint aber, dass die Besteuerung des

[23]) J. Steiger, Der Finanzhaushalt der Schweiz Bd. 1., S. 252.

Wertzuwachses von Grundstücken und Liegenschaften vermutlich niemals durchgeführt worden wäre, wenn sie nicht in der Finanznot der Gemeinden einen mächtigen Bundesgenossen gefunden hätte[24]) :

« Es soll hier einmal offen ausgesprochen werden, dass kein idealer Gesichtspunkt für die Gemeinden massgebend ist, wenn sie die Steuer einführen, dass nicht die Wissenschaft sich den Ruhm beilegen darf, die Gemeinden von der Wichtigkeit ihrer Ansichten überzeugt zu haben, sondern dass nur kommunale Haushaltsinteressen der neuen Steuer den Weg geebnet haben. »

Diese allgemeine Behauptung ist keineswegs unrichtig, denn in der Schweiz findet sie ihre Bestätigung in der Tatsache, dass auch in den Kantonen Baselstadt, Luzern, Zürich für die Einführung der Liegenschaftsgewinnsteuer das finanzielle Moment in den Vordergrund gestellt wurde[25]).

Infolge der amtlichen periodischen Schatzung der Grundstücke und Liegenschaften wird ihr Wertzuwachs allgemein in der Schweiz schon durch die Vermögen- und Einkommensteuer erfasst. Bei der Liegenschaftsgewinnsteuer handelt es sich aber um die Besteuerung des effektiven Gewinnes, der bei der Veräusserung, Enteignung, Tausch oder Umlegung eines Grundstückes oder einer Liegenschaft in Erscheinung tritt und dem Grundeigentümer zufliesst. Massgebend für die Höhe des steuerpflichtigen Gewinnes ist die Differenz zwischen dem Anlagewert eines Grundstückes und seinem Verkaufspreis. Unter Anlagewert ist der Erwerbswert, bzw. Erwerbspreis zuzüglich der während der Besitzesdauer des Grundstückes gemachten zuschlagsberechtigten Aufwendungen zu verstehen. Es bleibt jedoch eine Frage der Steuerpolitik, aus welchen Kosten sich diese Aufwendungen zusammensetzen dürfen. In der Schweiz fallen unter diesen Begriff die Kosten der Neubauten, Umbauten, Kanalanschlussgebühren, Strassen- und Trottoirbeiträge, Provisionen und mehrerenorts auch die Beträge der ausserordentlichen Boden- und Gebäudesteuern. Nicht berücksichtigt wird hingegen der Zinsauflauf ertragloser, unbebauter Grundstücke. Aus bodenpolitischen Erwägungen soll die Zinsanrechnung nicht zugelassen werden, weil dadurch die Zurückhaltung baureifen Geländes gefördert und solche Grundstückseigentümer begünstigt würden, die kapitalkräftig genug sind, um

---

[24]) J. V. Bredt, Nationalökonomie des Bodens, Berlin 1908, S. 73.

[25]) Bericht der Grossrats-Kommission von Baselstadt betr. die Besteuerung des Liegenschaftsgewinnes vom 14. April 1910.
Vgl. ferner das Steuergesetz des Kantons Zürich vom November 1917.
Dgl. F. Hunziker, Die Grundstücksgewinnsteuer im Kanton Zürich, Zürcher Diss. 1926, S. 113.

zum mindesten zeitweilig auf die Verwendung eines Teiles der Zinserträge verzichten zu können[26]).

Abweichend von der Handänderungssteuer, deren Träger sowohl der Veräusserer als auch der Käufer sein können, wird für die Liegenschaftsgewinnsteuer nur der Grundstücksverkäufer zu ihrer Bezahlung herangezogen, denn er ist derjenige, dem der Gewinn zufällt.

Während im Kanton Bern die Liegenschaftsgewinnsteuer vom Gesetz als ein Bestandteil der Einkommensteuer betrachtet wird und gegenüber Staat und Gemeinde als Einkommen 2. Klasse (erwerbsloses Einkommen) zu versteuern ist, hier somit ein starrer Steueransatz zur Anwendung gebracht wird, steigt sie in den Kantonen Luzern und Zürich progressiv mit der Höhe des Wertzuwachsgewinnes gegenüber dem Anlagewert. (In allen drei Kantonen erfährt aber der alteingesessene Grundbesitz eine Vergünstigung gegenüber dem gewöhnlich kurzfristigen Terrainhandel. Sie kommt dadurch zum Ausdruck, dass die Belastung durch die Liegenschaftsgewinnsteuer degressiv mit der längeren Besitzesdauer eines Grundstückes abnimmt.)

Die Bemessung der Höhe der Liegenschaftsgewinnsteuer und ihre Abstufungen sind in der Regel lediglich Fragen der fiskalischen Tarifgestaltung. Das Prinzip der progressiven Liegenschaftsgewinnsteuer umschliesst aber in ihrer Handhabung ein Problem, dessen boden- und wohnungspolitische Auswirkung unter Umständen nicht zu unterschätzen ist, denn nach den einzelnen in Betracht fallenden kantonalen Steuergesetzen unterliegt der unbebaute Grundbesitz den gleichen Steueransätzen, wie der überbaute Boden. Keine Tariffrage ist, wie Gustav Müller irrtümlicherweise bejaht[27]), wenn die rechtmässig zulässigen Aufwendungen zum Erwerbspreis des Grundstückes zugerechnet oder von seinem Veräusserungspreis in Abrechnung gebracht werden dürfen. Ein konkretes Beispiel möge zur Erläuterung dienen:

---

[26]) Der Versuch der Stadt Basel aus dem Jahre 1910 eine Liegenschaftsgewinnsteuer einzuführen sah vor, dem Anlagewert eines Grundstückes die Zinsen des Ankaufspreises bis zu 3% jährlich zuzurechnen, wenn der Steuerpflichtige nachweisen könne, dass er die Liegenschaft nicht zum eigenen Gebrauche benutzt, oder, dass er aus ihr durch Vermietung oder Verpachtung nicht einen 3% erreichenden Nutzen erzielt hat. Diese Bestimmung wurde von einer linksstehenden Minderheit der Grossrats-Kommission angefeindet, die die Befürchtung hegte der Bodenspekulation entgegenzukommen, da die Zinsenanrechnung eine künstliche Steigerung der Grundstücksanlagewerte ermögliche. (Berichte der Grossrats-Kommission betr. die Besteuerung des Liegenschaftsgewinnes vom 14. April 1910 und 10. November 1910.)

[27]) G. Müller, Die Wertsteigerung des Bodens..., S. 38.

Angenommen ein Unternehmer erwarb im Jahre 1930 einen Bauplatz für Fr. 20.000 und erstellte darauf ein Gebäude im Werte von Fr. 80.000. Vier Jahre später verkauft er die gesamte Liegenschaft zum Preise von Fr. 120.000. Zur Vereinfachung der Rechnung sollen in dem Baukostenbetrag alle Aufwendungen mit enthalten sein, die vom Bruttogewinn der Liegenschaft abzugsberechtigt sind.

a) im ersteren Falle, wenn die nachträglichen Aufwendungen für Gebäude usw. dem Ankaufspreis des Grundstückes zugerechnet werden dürfen, stellt sich die Rechnung folgendermassen:

Ankaufspreis des Grundstückes	Fr.	20.000
Baukosten usw.	»	80.000
Anlagewert	»	100.000
Veräusserungspreis	»	120.000
steuerpflichtiger Gewinn	Fr.	20.000, d. h. 20%

des Anlagewertes von Fr. 100.000.

Werden

b) die Aufwendungen vom Veräusserungspreis abgerechnet, ergibt sich folgende Aufstellung:

Verkaufspreis der Liegenschaft	Fr.	120.000
abzüglich Baukosten usw.	»	80.000
Ankaufspreis des Grundstückes	Fr.	20.000
tatsächlicher Verkaufspreis des Grundstückes	»	40.000
steuerpflichtiger Gewinn	Fr.	20.000, d. h.

100% des Erwerbspreises für das Grundstück von Fr. 20.000.

Nach dem Steuergesetz des Kantons Luzern vom 28. Juli 1919 beträgt die Liegenschaftsgewinnsteuer 5% des Wertzuwachses, wenn dieser nicht mehr als 10% des Erwerbspreises (Anlagewert) beträgt. Dieser Steueransatz steigt um je 1% für jede weiteren 10% Gewinn und erreicht sein Maximum bei 25% des Reingewinnes. Im Falle a) würde somit die Steuer 6% von Fr. 20.000 ausmachen, d. h. Fr. 1200, in b) dagegen 14%, oder Fr. 2800.

Boden- und wohnungspolitisch birgt die erstere Besteuerungsmethode für den Grundstückserwerber den Anreiz in sich, seinen Grund und Boden nicht unbebaut liegen zu lassen, sondern ihn zu überbauen, da er unter diesen Bedingungen bei einer späteren Veräusserung des erworbenen Grundstückes einem niedrigeren Ansatz der Liegenschaftsgewinnsteuer unterworfen ist, als wenn er den nackten Boden weitergäbe. Wirksam ist dieses Lockmittel

allerdings immer nur unter der Voraussetzung, dass der örtliche Wohnungsmarkt noch aufnahmefähig ist.

Nach dem Vorbild der meisten deutschen Stadtgemeinden hat man sich in der Schweiz für die Einführung der billigeren Methode entschlossen, da durch eine allzuhohe Liegenschaftsgewinnbesteuerung den freien Grundstücksverkehr zu unterbinden befürchtet wurde. Zu diesem Entschluss mag ferner nicht ohne Einfluss der Umstand gewesen sein, dass die betreffenden Kantone es vorgezogen haben, sich mit geringeren Einnahmen zu begnügen, als bei den Volksabstimmungen auf den Widerstand der grossen Masse zu stossen, denn die zur Liegenschaftsgewinnsteuer in Opposition stehenden Parteien pflegen gerne dem Wähler die Abwälzbarkeit der Steuer auf die Mieter mundgerecht zu machen[28]). Der einzelne Steuerzahler aber ist nur solange für Konzessionen an den Fiskus zu gewinnen, als diese nicht seinen Lebensstandard zu drücken drohen.

Im Kampfe für und wider die Liegenschaftsgewinnsteuer ist das Problem der Ueberwälzung auf die Mieter und der damit verbundenen volkswirtschaftlichen Folgen fast ausnahmslos in den Vordergrund gerückt worden. Während ausser den Klassikern Smith, Ricardo, John St. Mill hauptsächlich ihre bodenreformerischen Verfechter die Abwälzbarkeit aufs entschiedenste leugnen, ist eine Reihe von Nationalökonomen und Bodenpolitikern, u. a. Ad. Weber, Bredt, Diehl, von ihrer Abwälzbarkeit überzeugt. Mit der gleichen Bestimmtheit, dass bei jeder Steuer die Neigung zur Ueberwälzung besteht, darf auch die Ueberwälzbarkeit, wenigstens Teilüberwälzbarkeit der Liegenschaftsgewinnsteuer, vom Steuerzahler auf den Steuerträger angenommen werden. Die Lösung dieses Problems wird aber für die meisten Steuerarten, ebenfalls für die Liegenschaftsgewinnsteuer, auf den Rahmen der Theorie angewiesen sein, da der empirische Nachweis der Ueberwälzung sehr schwer, in vielen Fällen überhaupt nicht zu erbringen ist. Die Möglichkeit der Ueberwälzung der Liegenschaftsgewinnsteuer lässt sich jedoch nicht leugnen, wenn gewisse Voraussetzungen zu Grunde gelegt werden. Nach der Ueberwälzungsregel gelingt die Ueberwälzung, wenn das Angebot elastischer ist als die ihm jeweils gegenüberstehende Nachfrage, oder wenn die Nachfrage elastischer

---

[28]) Nach I. Steiger scheiterte der Versuch in Basel, eine Liegenschaftsgewinnsteuer einzuführen, an der Befürchtung ihrer Ueberwälzbarkeit auf die Mieter. s. Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. 1, S. 257.

ist als das ihr jeweils gegenüberstehende Angebot[29]). Die Regel, auf den Grundstücksverkehr angewendet, würde folgendermassen lauten: Dem Verkäufer, in diesem Fall demjenigen, der die Steuer bezahlen muss, gelingt die Ueberwälzung der Liegenschaftsgewinnsteuer auf den Käufer, wenn auf dem Liegenschafts- und Grundstücksmarkt das Angebot mengenmässig hinter der Nachfrage zurücksteht. Im allgemeinen besteht dieser Zustand bei plötzlicher Bevölkerungszunahme, in Zeiten wachsender Grundstücks- und Liegenschaftsspekulation oder durch Inflation bedingte Flucht in die Sachwerte. Praktisch würde die Ueberwälzung in der Weise stattfinden, dass der Grundstücksverkäufer seine Preise um den Betrag der Liegenschaftsgewinnsteuer erhöht. In Wirklichkeit wären aber die Mieter Träger der Liegenschaftsgewinnsteuer, weil der Grundstückskäufer seine Mietpreise dem erhöhten Ankaufspreise anpassen würde.

Selbst unter diesen Voraussetzungen kommt aber gewiss die Liegenschaftsgewinnsteuer nicht immer in ihrer ganzen Höhe im Preis zum Ausdruck, vielmehr werden des öfteren nur Teilüberwälzungen erfolgen können, je nach der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage in einem bestimmten Marktgebiet.

H. Köppe bestreitet die Ueberwälzbarkeit der Liegenschaftsgewinnsteuer mit der Begründung, dass der Verkäufer ohnehin, d. h. ob eine solche Steuer bestehe oder nicht, stets den höchstmöglichen Preis fordere, also denjenigen, den er nach den gegebenen Umständen bestenfalls überhaupt erzielen könne[30]). Nach seiner Auffassung kann dagegen der Käufer als Preis nur soviel bezahlen, als für ihn das betreffende Objekt wert ist. Wenn nun der Verkäufer von vornherein den maximalen Preis verlange, der sich aus dem Stand von Angebot und Nachfrage ergibt und ausserdem noch die Steuer überwälzen will, indem er den genannten Höchstpreis um den Steuerbetrag erhöht, so verlangt er vom Käufer eine Leistung, die über dessen Interesse und Zahlungsfähigkeit hinausgeht.

Dem ist entgegenzusetzen, dass in Zeiten ansteigender Konjunktur oder bei Inflation Preise, die heute als Höchstpreise gelten, es morgen vielleicht nicht mehr sind. Unter diesen Umständen ist der Käufer in der Regel geneigt, das erworbene Grundstück etwas zu überzahlen, wenn er die Erwartung hegen darf oder der

---

[29]) F. K. Mann, Die Ueberwälzbarkeit der Einkommen-, Vermögen-, usw. -steuern in Kapitalbildung und Steuersystem, hrg. F. List-Ges., Berlin 1930, Bd. 1, S. 270.

[30]) Finanzarchiv, Jahrgang 23, Bd. 1, S. 2.

Ansicht ist, dass er es in absehbarer Zeit mit Gewinn wieder verkaufen kann.

Für G. Müller handelt es sich hierbei nicht um eine Ueberwälzung der Liegenschaftsgewinnsteuer, sondern um eine Ausnutzung der Konjunktur, die auch ohne Steuer ausgenutzt würde[31]). Dies trifft gewiss zu, doch ist damit nicht widerlegt, dass die Steuer auf den Käufer abgewälzt wird, denn ohne die Existenz der Liegenschaftsgewinnsteuer würde sich der Preis wahrscheinlich um ihren Betrag verringern.

Nicht denkbar ist die Abwälzbarkeit der Steuer in Zeiten, in denen das Grundstücksangebot die Nachfrage überwiegt, denn da befindet sich der Grundeigentümer in der Defensive und muss seine Anstrengungen darauf konzentrieren, die bisherige Position überhaupt zu halten[32]).

---

[31]) G. Müller, Die Wertsteigerung des Bodens ..., S. 42.
[32]) a. a. O., S. 43.

II. Der städtische Grundbesitz

a) Die Erwerbung des städtischen Grundbesitzes

In der Schweiz ist der Begriff der kommunalen Bodenpolitik und die Tatsache der städtischen Bodenerwerbungen mit den Namen zweier Persönlichkeiten, Regierungsrat Paul Speiser in Basel und Finanzdirektor Gustav Müller in Bern, aufs engste verknüpft. Beinahe zur gleichen Zeit, im letzten Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts, gelangten diese Pioniere der städtischen Bodenwirtschaft zur Einsicht, dass der aus dem Liberalismus überlieferte freie und ungehemmte Grund- und Bodenverkehr, sowie die damit verbundene Grundstücksspekulation, unterbunden oder wenigstens eingedämmt werden müsse. Man war sich darin einig, dass die Bodenspekulation nur dann erfolgreich bekämpft werden könne, wenn die städtischen Gemeindeverwaltungen selbst als Grundbesitzer auftreten und somit in einer konkurrenzähnlichen Stellung der privaten Spekulation gegenüberstehen. Zu diesem Zweck hielten sie es für unumgänglich, dass die Städte Boden in genügender Menge innerhalb und ausserhalb des städtischen Weichbildes erwarben, damit an Hand des städtischen Grundbesitzes die Gemeinden in die Lage kämen, nicht nur die Verteilung des Grund und Bodens dem privaten Grundstückshandel ganz oder teilweise zu entziehen, sondern auch die Durchführung der städtischen Bebauungspläne zu erleichtern.

Während die Ansichten Paul Speisers und Gustav Müllers über die Anwendung der Mittel in der kommunalen Bodenpolitik im allgemeinen parallel verliefen, weisen die Meinungen über die zu bezweckenden Ziele grundlegende Verschiedenheiten auf. Der liberal-konservative Regierungsrat Speiser, Vorsteher des Finanzdepartements in Basel, betrachtete die kommunale Bodenpolitik vom Standpunkt des fiskalisch eingestellten Verwaltungspolitikers aus; er glaubte, dass der Allgemeinheit am besten gedient sei, wenn der Staat sich durch den Grundbesitz eine neue Einnahme-

quelle sichere und vor allem gleichzeitig eine billige Selbstversorgung an Grund und Boden für öffentliche Zwecke ermögliche. Nach seiner Ansicht darf jedoch der kommunale Grundbesitz nicht allzusehr anschwellen, da er eine unnötige Belastung für den Staatshaushalt bedeutet, sofern er nicht in absehbarer Zeit eine Verwertungs- oder Veräusserungsmöglichkeit in Aussicht stellt[1]).

Für Gustav Müller, Sozialdemokrat und Finanzdirektor der Stadt Bern, traten die fiskalischen Erwägungen gegenüber sozialpolitischen in den Hintergrund. Er hoffte mit einer wohnungspolitisch aufgezogenen Bodenpolitik bestimmte sozialpolitische Ziele zu verwirklichen, deren Grundlagen sich folgendermassen zusammenfassen lassen: Planmässige und zielbewusste Vermehrung des städtischen Grundeigentums, um die Allgemeinheit zur Nutzniesserin der Grundrente zu machen; Niedrighaltung der Bodenpreise durch Regulierung des kommunalen Bodenangebots und -nachfrage; möglichst billige Versorgung der gemeinnützigen Bau- und Wohngenossenschaften und des städtischen Eigenbaues mit Grund und Boden[2]).

Gegenüber der sozialen Bodenpolitik geniesst die fiskalisch gedachte Bodenpolitik den Vorzug, dass das Steuerkapital, je nach dem finanziellen Ertrag des Bodenhandels der Stadtverwaltung, unter Umständen weitgehend geschont werden kann. Eine soziale Bodenpolitik im Sinne Müllers stellt hingegen steigende Anforderungen an den einzelnen Steuerzahler, da die durch diese Massnahmen hervorgerufenen Mehrausgaben nur durch eine entsprechende steuerliche Mehrbelastung der städtischen Bevölkerung gedeckt werden können. Wenn auch die Höhenunterschiede der Steuern in den Städten Basel und Bern nicht allein auf die verschieden geartete Bodenpolitik beider Städte zurückgeführt werden dürfen, so ist der Gedanke nicht von der Hand zu weisen, dass die Art der Bodenpolitik mit Ursache ist, welche die bedeutend geringere steuerliche Belastung in Basel als in der Stadt Bern, zum Teil zu erklären vermag.

Es sind nun zwanzig Jahre verflossen, seit sowohl Paul Speiser als auch Gustav Müller aus ihren Aemtern geschieden sind. Wie stark aber ihr geistiger Einfluss in ihren Nachfolgern weiterwirkt, beweist die heutige Bodenpolitik der beiden Städte Basel und Bern, die fast unverändert in ihrem Sinne durchgeführt wird.

---

[1]) Vgl. Bericht des Finanzdepartements an den Regierungsrat von Basel vom 19. September 1895 (s. Staatsarchiv).

[2]) Vgl. Verwaltungsberichte und Protokolle der Stadt Bern 1897, desgl. G. Müller, Die Wertsteigerung des Bodens ..., S. 45 ff.

Basel:

Der Ausscheidungsvertrag vom 6. Juni 1876, der eine Vermögenstrennung zwischen Bürger- und Einwohnergemeinde herbeiführte, gab der Einwohnergemeinde der Stadt Basel durch (meist aus Waldungen und öffentlichen Anlagen bestehende) Ländereien den Fonds zu einem Grundbesitz, der seither anhaltend durch Landerwerbungen innerhalb und ausserhalb des Stadtgebietes vermehrt wurde.

Die erste städtische Landerwerbung grossen Stils greift in das Jahr 1895 zurück. In diesem Jahr gelang es der Stadt Basel, das auf dem Nordwestplateau gelegene sogenannte Walter-Dürst'sche Areal im Ausmass von 40,4 ha zum Preise von Fr. 1.719.000.—, d. h. à Fr. 2,15 pro m^2 zu erwerben. Der Ankauf dieses Geländes erwies sich als eine Notwendigkeit, denn seit dem Bekanntwerden der projektierten Verlegung der Elsässer-Eisenbahnlinie durch jenen Stadtteil warfen sich die Bodenspekulanten auf die noch unbebauten Areale, sodass zu befürchten stand, dass die Stadtverwaltung mit grossen Schwierigkeiten zu kämpfen habe, sobald die Ausgestaltung des Strassennetzes in jener Gegend zur praktischen Durchführung gelangen sollte.

Zwei Jahre später wurde der Stadt das St. Margarethengut zum Kauf angeboten. Das ursprüngliche Areal dieses Landgutes umfasste ein Gebiet von 42 Hektar, wovon allerdings nur der kleinste Teil, etwas über 9 ha, innerhalb der baselstädtischen Grenze lag. Der grosse Rest fiel in das Hoheitsgebiet des benachbarten Kantons Baselland. Trotz diesem Umstand entschloss sich die städtische Regierung zum Ankauf des St. Margarethengutes zum Preise von Fr. 1.000.000. Man zog in Erwägung, dass aus Affektionsgründen dieser beliebte Park der Basler Bevölkerung erhalten bleiben müsse; vor allem aber sollte eine Ueberbauung dieses Areales durch Spekulanten verhindert werden, denn man war sich darin einig, dass eine Ausbreitung der Stadt in jene Gegend so lange wie möglich verhindert werden müsse, schon aus steuerpolitischen Gründen. Sobald sich aber die natürliche Ausbreitung der Stadt nicht mehr zurückdrängen lasse, so würde der Gewinn, der aus der Veräusserung des zum Gute gehörenden Baulandes entstünde, die Nachteile vermindern, die ein Hinauswachsen der Stadt über ihre politischen Grenzen zur Folge hat.

In den folgenden Jahren bis 1914 erfolgen die kommunalen Bodenankäufe hauptsächlich in drei Richtungen:

1) Erwerbung von Stadterweiterungsgebiet
1898 Lehenmattareal 2,6 ha zu Fr. 459.000,
1902 Rosengartengut 1,9 ha zu Fr. 350.000,
1911 Schneider-Elmer Gut 10,1 ha zu Fr. 1.000.000.

2) Landerwerbungen für Hafen- und Hafengeleiseanlagen in Kleinhüningen und auf der Klybeckinsel
1899 Land in Kleinhüningen 4,5 ha zu Fr. 182.000,
1913 Land der ehemaligen Klybeckinsel 6,1 ha zu Fr. 1.020.000.

3) Uebernahme des Areales des alten Badischen Bahnhofes im Jahre 1913 mit einer Grundfläche von 14,9 ha zum Preise von Fr. 3.417.000 laut Vertrag mit der Bahnverwaltung vom Jahre 1900.

Während in den ersten Kriegsjahren kein nennenswerter Zuwachs des städtischen Grundeigentums zu verzeichnen war, setzte in den Jahren 1917 bis 1928 eine Reihe von Landankäufen ein, die grösstenteils rein vorsorglichen Charakter trugen und für öffentliche Zwecke bestimmt waren. Besonders hervorzuheben sind die Erwerbungen auf Rechnung des Anlagekapitales des Wasserwerks an der äusseren Grenzacherstrasse. Es wurden insgesamt 40,8 ha zum Preise von Fr. 1.215.000 gekauft. Diese Grundstücke sollten später entweder für die Zwecke des Wasserwerks (Wassergewinnungsanlagen) Verwendung finden oder Verkehrs- und industriellen Zwecken, welche mit der Rheinschiffahrt und dem projektierten Kraftwerk Birsfelden zusammenhängen, zugänglich gemacht werden.

In den gleichen Zeitabschnitt fallen die Aufkäufe von einzelnen Parzellen in Kleinhüningen, teils auf dem Wege der Expropriation, für das Areal der neu zu erstellenden Gasfabrik (14 ha). Ferner die Liegenschaft und Parkanlage « Solitude » im Ausmass von 3,7 ha, der eine ähnliche Bestimmung zugewiesen wurde wie dem St. Margarethenpark, und das « Dreirosen »-Areal (1,7 ha) an der Zähringerstrasse, das teilweise für die im Jahr 1933/34 erstellte Dreirosenbrücke als Zufahrtsstrasse benötigt wurde.

Mit der Erwerbung des Mez'schen Grundstückes im Jahr 1918 im Westen der Stadt, nächst der französischen Grenze gelegen, sicherte sich die Stadt Basel den Grundstock für eine künftige Industriezone. Das Kaufobjekt umfasste eine Fläche von 6,7 ha und konnte für den Preis von Fr. 670.000 erworben werden.

Zwei Neuerwerbungen in den Jahren 1924 und 1928, das Herz'sche und das Spichtin'sche Gut, im Gesamtausmass von

9,4 ha (Kaufpreis Fr. 575.000), dienten zur Arrondierung des Areales Walter-Dürst. Damit waren jedoch die Landerwerbungen in dieser Zeitperiode noch nicht zum Abschluss gelangt.

Zur Durchführung des Projektes für den neuen Zentralfriedhof am Hörnli, im Banne Riehen, benötigte die Stadt Basel eine Grundfläche von annähernd 50 ha, wobei das für den Gottesacker erforderliche Terrain seit dem Jahr 1919 stückweise teils freihändig, teils auf dem Wege der Expropriation erworben werden musste. Im Jahre 1928 bot sich nun die Gelegenheit, den Landauerhof (21,2 ha zum Preis von Fr. 1.125.000), der sich dem Friedhofareal anschliesst, käuflich zu erwerben. Der Kauf fand seine Begründung darin, dass vor den Haupteingang zum Friedhof ein Vorplatz geschaffen werden sollte, zu dessen Erstellung ein Teil des Landauerhofes erforderlich wurde. Da sich schon Bodenspekulanten auf das Terrain in jener Gegend zu werfen beabsichtigten und die Eigentümer des Gutes zur Veräusserung geneigt waren, zog die Stadt Basel vor, es ihrem Grundbesitz einzuverleiben, umsomehr als die Nachfrage nach Bauland in jener Gegend sehr rege war und die Möglichkeit bestand, bedeutende Teile des Areales günstig zu veräussern.

Das Jahr 1930 ist reich an Landerwerbungen ausserhalb des Kantonsgebietes. Von der über 118 ha umfassenden Grundfläche, die im Laufe dieses Jahres erworben wurde, entfallen kaum 7,5 ha in das Stadtgebiet. So wurden innerhalb der Stadt vom Spitalland ein Teil der Margarethenwiese im Ausmass von 3 ha zum Preise von 1,5 Millionen Franken und von der Verwaltung der Christoph Merian'schen Stiftung Land in St. Jakob mit einer Fläche von 4,4 ha zum Preis von Fr. 411.000 erworben. Die Bodenankäufe ausserhalb des Kantonsgebietes verteilen sich hingegen folgendermassen:

1) Areal des Neuhofes und Sonnenhofes in den Gemeinden Reinach (24,1 ha), Aesch (52,4 ha), Therwil (1,3 ha), Ettingen (3,1 hat).
2) St. Jakobsmatte im Bann der Gemeinde Münchenstein (26,1 ha).
3) Land in Birsfelden zur Erweiterung des Flugplatzes (3,9 ha).

Mit dem Neuhof und Sonnenhof im Kanton Baselland hat die Stadt Basel zum ersten Mal Terrain erworben, das für eine Stadterweiterung nicht in Betracht gezogen werden kann, und für dessen Verwendung noch keine bestimmten Projekte vorliegen. Wenn überhaupt zu der Erwerbung dieses Geländes geschritten

wurde, so ging man von der Erwägung aus, dass das noch zur Verfügung stehende unbebaute Bauland im Stadtgebiet für Wohn- und Industriebauten reserviert bleiben, andererseits aber Ersatzland geschaffen werden müsse für die Lösung solcher Verwaltungsaufgaben, die von eigenem Grundbesitz abhängig sind. Gedacht wurde an erster Stelle an eine Verlegung der Basler Strafanstalt und an die Errichtung von suburbanen Sanatorien[3]).

Aus den gleichen Gründen, wie den oben erwähnten, wurde für eine Erweiterung von Sportplatzanlagen die St. Jakobsmatte von der Christoph Merian'schen Stiftung erworben.

Der Zeitabschnitt zwischen 1931 und Ende 1933 hebt sich hervor durch die Erwerbung zweier grosser Landkomplexe innerhalb des Stadtgebietes. Es handelt sich hierbei um das Areal der Sandgrube (17,9 ha zum Preise von Fr. 4.500.000), im östlichen Kleinbasel gelegen und um das Schneider-Schwarz'sche Gut (26,2 Hektar zum Preise von 1.500.000), das sich zum Teil im Gebiet der künftigen Industriezone, zum Teil im Bann der französischen Gemeinde Burgfelden befindet. Mit dem Erwerb dieser beiden Grundstücke und denjenigen, die noch im gleichen Zeitabschnitt erworben wurden wie:

1931	Luftmatt	4,6	ha	Kaufpreis Fr.	1.782.000
»	Hegenheimerstrasse	1,1	»	» »	99.300
»	Wasensträsschen	4,4	»	» »	593.000
»	Lysbüchelstrasse	2,4	»	» »	370.000
1933	Blotzheimerweg	0,9	»	» »	76.000

schwindet nahezu der letzte Rest von Bauland aus Privatbesitz.

Für die Zwecke des Wasserwerkes erfolgte der Ankauf von Land im Banne Riehen (32,2 ha zum Preis von Fr. 1.840.000), und zur Arrondierung des Bauernhofes vom St. Margarethengut der Erwerb von 4,1 Hektar, Kaufpreis Fr. 275.000, auf dem Bruderholz, in der Gemeinde Binningen.

Eine Zusammenstellung des öffentlichen Grundbesitzes der Stadt Basel darf jedoch nicht abgeschlossen werden, ohne das Landeigentum der Bürgergemeinde und der ihr unterstehenden Stiftungen zu erwähnen.

Noch im Jahre 1910 besass die Bürgergemeinde innerhalb des Stadtgebietes annähernd 9,5 ha Land; infolge Ausbreitung der Stadt musste dieses Land der privaten Bautätigkeit

[3]) Vgl. Ratschlag vom 9. Januar 1930 betr. Ankauf des Neuhofes.

preisgegeben werden, mit der Folge, dass die Bürgergemeinde in der Stadt seit Ende des Krieges über keinen Grund und Boden mehr verfügt. Es blieb ihr indessen das Gebiet der Waldungen in der Hard bei Birsfelden, das allerdings durch Landabtretungen an die Eidgenossenschaft für den Rangierbahnhof in Muttenz und an Private bedeutend verringert wurde.

Der Grund und Boden des Bürgerspitales, zum grössten Teil Altgrundbesitz, hauptsächlich im Westen der Stadt und unterhalb des St. Margarethenhügels gelegen, wird allmählich von der Basler Einwohnergemeinde und von privaten Bauunternehmern aufgekauft. Ausser diesem noch heute umfangreichen Grundbesitz im Stadtgebiet (77 ha), verfügt das Bürgerspital über ausgedehnte Waldflächen und Aecker im Banne Riehen, im Kanton Baselland und in einigen benachbarten elsässischen Gemeinden (230 Hektar).

Der Grundbesitz der Christoph Merian'schen Stiftung, der bei dem Antritt des Erbes durch die Stadt (1886) ein Gebiet von 125 Hektar umfasste, ist durch Erwerbungen zum ursprünglichen Besitz hinzu ständig vergrössert worden.

Christoph Merian hatte an sein Vermächtnis die Bedingung geknüpft, dass der Grundbesitz, den er der Stadt hinterlasse, unveräusserlich sein solle « wegen der Sicherheit, welche die Güter als Anlage gewähren »[4]). Diese kardinale Bestimmung des Testaments konnte aber ihrem strengen Buchstaben nach nicht vollkommen eingehalten werden, sondern musste dem Drucke veränderter Verhältnisse teilweise weichen. Das Expansionsbedürfnis der Stadt im Süden und Osten stiess auf die breite Zone des Ch. Merian'schen Stiftungslandes, sodass sich die Basler Regierung genötigt sah, Mittel und Wege ausfindig zu machen, um die starre testamentarische Bestimmung abzuschwächen. Im Jahre 1896 wurden die Professoren A. Heusler und v. Thur mit der Ausarbeitung zweier Rechtsgutachten beauftragt, welche die Möglichkeit einer Lösung der Frage zum Gegenstand hatten. Beide Experten gelangten zum Schluss, dass keine Abweichung vom Sinne und Geiste des Stifters stattfinde, wenn vom Güterbestande der Stiftung gewisse Teile, der Ausdehnung der baulichen und verkehrspolitischen Entwicklung der Stadt folgend, veräussert, aber zugleich der Erlös zu neuen Anlagen in gleich sicherer Weise, d. h. zur Erwerbung anderer Grundstücke verwendet würde. Bei der Frage, ob der gesamte Erlös aus diesen Grundstücksveräusserungen in Neuerwerbungen angelegt werden müsse, entschied sich der

[4]) cit. bei T. Geering, Christoph Merian, Basel 1908, S. 170.

engere Bürgerrat im Sinne des Gutachtens von A. Heusler, indem Landveräusserungen und Landerwerbungen sich in der Weise ausgleichen sollten, dass das ursprüngliche Verhältnis zwischen dem Buchwert der Liegenschaften und dem der sonstigen aus der Stiftung überkommenen Kapitalien unverändert bleiben müsse.

Während der Buchwert der Liegenschaften der Chr. Merian'schen Stiftung im Jahre 1886 Fr. 1.708.245.—, d. h. 15,7% des damaligen Gesamtvermögens betrug, war dieser im Jahre 1932 auf Fr. 3.512.155.—, d. h. auf ca. 20% des jetzigen Vermögens angestiegen[5]).

Der Grundbesitz der Bürgergemeinde, des Bürgerspitales und der Christoph Merian'schen Stiftung verteilt sich folgendermassen (Zahlen in Hektar):

Jahr	Bürgergemeinde		Bürgerspital		Chr. Merian-Stift		Total	
	innerh. d. Stadtgebietes	ausserh. d. Stadtgebietes	innerh. d. Stadtgebietes	ausserh. d. Stadtgebietes	innerh. d. Stadtgebietes	ausserh. d. Stadtgebietes	innerh. d. Stadtgebietes	ausserh. d. Stadtgebietes
1910	9,4	361,2	116,5	326,4	128,1	279,7	254,0	967,3
1920	—	326,5	102,8	323,9	120,3	342,4	223,1	992,8
1930	—	319,6	87,5	263,8	110,7	416,1	198,2	995,5
1932	—	317,0	77,7	230,3	106,3	401,5	184,0	948,8

Bern:

Während die Stadt Basel eines äussern Anstosses bedurfte, um die Frage über die Durchführung einer kommunalen Bodenpolitik aufzuwerfen, nämlich in dem Augenblick, als der Entschluss zur Erwerbung des Areales Walter-Dürst zu einer Entscheidung drängte, beschäftigte sich die Stadt Bern mit dem Problem städtischer Grund- und Bodenerwerbungen vorsorglicherweise schon in einer Zeit, als der Umfang des bestehenden städtischen Grundbesitzes, hauptsächlich der Baulandvorrat, dem Entwicklungstempo der Stadt wahrscheinlich vollauf genügt hätte. Um das Jahr 1900 besass die Einwohnergemeinde der Stadt Bern ein Baulandareal im Umfange von über 95 Hektar, das in kranzförmiger Lagerung das bebaute innere Stadtgebiet umschloss. Nach G. Gutmann verteilte sich dieses Land folgendermassen[6]): Mattenhof-Weissenbühlquartier 5528 a, Länggasse 586 a, Kirchenfeld-Schosshalde 379 a und Breitenrain 3030 a.

[5]) « Basler Nachrichten » vom 3. November 1933.

[6]) G. Gutmann, Kommunale Wohnungspolitik d. St. Bern, Diss. 1931.

Im Oktober 1897 wurde im Berner Stadtrat die Motion aufgeworfen, dass es im Interesse der Gemeinde liege, den Grund und Boden nicht der Privatspekulation allein zu überlassen und der Gemeinderat wurde eingeladen, die Organisation eines planmässigen, zielbewussten Ankaufs des Geländes innerhalb der Grenzen der Gemeinde in Erwägung zu ziehen. Der damalige städtische Finanzdirektor, Gustav Müller, befürwortete diese Anregung im Prinzip, hingegen hielt er die Durchführung einer planmässigen und zielbewussten Erwerbung von Grund und Boden aus technischen Gründen für unmöglich, da diese Erwerbung nicht im Belieben der Gemeinde stünde, sondern man auf Verhandlungen mit den Privateigentümern angewiesen sei[7]).

Zu den eigentlichen Fragen der Bodenpolitik im engeren Sinne nahm der Berner Stadtrat erstmals Stellung durch Erheblich-Erklärung der Motion « Bühler » im August 1911:

« Der Gemeinderat wird eingeladen zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob zur Unterstützung der in Beratung stehenden Wohnungsfürsorge nicht auch eine kommunale Bodenpolitik einzuleiten sei, in dem Sinne, dass durch Landerwerbungen grösseren Stils für die Entwicklung der Stadt Bern zu einem gross angelegten Gemeindewesen, insbesondere zu einem Verkehrs-, Gewerbe- und Industriezentrum die notwendigen Baugründe, Markt-, Turn-, Sport- und Spielplätze, sowie Anlagen und Promenaden gesichert und die Finanzmittel dafür so weit als möglich durch Landverkäufe beschafft oder wieder eingebracht werden. »

Unter Hinweis auf eine frühere Stadtratsdebatte im Jahre 1897 äusserte Finanzdirektor Gustav Müller gewisse finanzielle Bedenken, da die Stadt Bern nicht vermögend genug sei, eine solche Bodenpolitik durchzuführen. Besonders im Hinblick auf die zu der Zeit anhaltende Bodenpreissteigerung befürchtete er, diese durch Landerwerbungen der Stadt zu beschleunigen, sodass eine Rückwirkung auf die Mietzinse nicht ausbleiben könne. Dennoch müsse die Stadt den Kampf mit den Bodenspekulantengruppen aufnehmen, wozu sie jedoch nicht immer in der Lage sei, da sie nicht um jeden Preis Grund und Boden aufkaufen könne. Er versicherte hingegen, dass die Verwaltung der Stadt Bern ebenso wie bisher keine Gelegenheit unbenutzt lassen werde, passende Grundstücke zu erwerben[8]).

In grobem Umriss widerspiegeln sich die Ansichten Gustav Müllers in den Beschlüssen der stadträtlichen Spezialkommission für Bodenpolitik, die im Jahre 1924 eingesetzt wurde und zu deren Arbeitsprogramm das ganze weitschichtige Problem der künftigen Bodenpolitik der Stadt Bern erhoben wurde. Die Kom-

---

[7]) Berichte und Protokolle des Stadtrates 1897.
[8]) Verwaltungsbericht der Stadt Bern 1911.

mission fasste das Ergebnis ihrer Untersuchungen im Schlussbericht vom Februar und Oktober 1932 zusammen und empfahl dem Berner Stadtrat u. a. folgende wegleitende und bestimmende Grundsätze zur Annahme:

Festhaltung und Vermehrung des Liegenschaftsbesitzes in Bezug auf Bodenfläche und Wert.

Arrondierung und Ausgleichung des Gemeindebesitzes an Liegenschaften durch Verkauf baureifer Parzellen und durch Ankauf grösserer Landkomplexe an der Peripherie des Stadtbezirkes und den Aussengemeinden.

Durchführung einer zielbewussten Verkehrspolitik.

Bekämpfung der Auswüchse der Bodenspekulation und der dadurch bedingten Verteuerung der Liegenschaften.

Verselbständigung des Liegenschaftskontos in der Kapitalrechnung und Schaffung eines Reservefonds für Liegenschaftsankäufe.

Ständige fortlaufende Statistik über die Bodenpreise in Bern und in besonderen Interessengebieten der Grenzgemeinden.

Verständigung der Gemeindebehörden von Fall zu Fall mit den Behörden der Eidgenossenschaft, des Kantons Bern und der Bürgergemeinde Bern in Bezug auf An- und Verkauf von Landkomplexen im gesamten Interessengebiet der stadtbernischen Bodenpolitik.

Von besonderer Wichtigkeit für die Stadt Bern ist der letzte Punkt, der eine Zusammenarbeit der Einwohnergemeinde mit der Bürgergemeinde in bodenpolitischen Fragen fordert, denn die Bürgergemeinde verfügt über den umfangreichsten Grundbesitz im stadtbernischen Gebiet.

Dieses Landeigentum reicht zurück in die Jahre 1851 und 1852, Datum, das der Ausscheidungsvertrag zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde trägt. An Hand dieses Vertrages wurde der Einwohnergemeinde zugeschieden (meistens nur unabträgliche Liegenschaften, die Lasten brachten): der Kornamtfonds, der Bauamtfonds, die vier Stadtkirchen, die Stadtrebgüter am Bielersee, sämtliche Schulgbeäude, der sog. Tiergarten und die Armengüter der drei Stadtgemeinden.

Alles übrige: d. h. das gesamte bürgerliche Allmend- oder Feldgut, das gesamte bürgerliche Forstgut, beide Waisenhäuser, das Bürgerspital, die Stadtbibliothek und verschiedene Armengüter behielt die Bürgergemeinde Bern[9]).

Den Umfang des gesamten Grundbesitzes beider Gemeinden geben folgende Zahlen wieder[10]):

	1914		1928	
Bürgergemeinde einschliesslich Wald	1238,6 ha	39,7%	1691,5 ha	32,8%
Einwohnergemeinde	689,8 ha	22,1%	768,6 ha	14,9%

[9]) Schlussbericht der Stadträtlichen Kommission für Bodenpolitik vom 25. Februar 1932, S. 3.

[10]) G. Gutmann, Komm. Wohnungspol. d. Stadt Bern, S. 34 und Städtebau in der Schweiz, hrgs. v. Bund schweiz. Architekten, Zürich o. J., S. 28.

Die Abnahme der Prozentzahlen vom gesamten Stadtgebiet gegenüber der positiven Zunahme des städtischen Grundbesitzes ist auf die Eingemeindung der Ortschaft Bümpliz im Jahre 1919 zurückzuführen.

Wenn auch vorläufig keine Aussicht besteht, dass die Einwohnergemeinde der Stadt Bern mit ihrem Besitz an Grund und Boden eine dominierende Stellung einnehmen wird, so sind ihre Bestrebungen nach Erweiterung des städtischen Grundbesitzes sehr hervorzuheben, hauptsächlich durch die umfangreichen Landerwerbungen seit Ende des Krieges.

Die Bodenkäufe in der Zeit von 1900 bis 1914 deckten in der Regel nur den Eigenbedarf der Stadt Bern selbst. Sie dienten hauptsächlich der Erweiterung der städtischen Grünanlagen, der Errichtung von Verwaltungsgebäuden und öffentlichen Instituten und der Anlage von Sportplätzen. Infolge der zahlreichen Veräusserungen einzelner Parzellen an private Bauunternehmer und Genossenschaften schrumpfte die Baulandreserve, die im Jahre 1900 noch 95 Hektar betrug, immer stärker. Bei Ausbruch des Krieges war ihr Bestand auf 76 Hektar gesunken. Erst im Jahre 1918 erfuhr das Baulandareal eine bemerkenswerte Zunahme durch die Erwerbung des Elfenaugutes im Ausmass von 53,3 ha, das die Einwohnergemeinde zum Preise von Fr. 2.300.000 kaufte. Zwei weitere wertvolle Bodenerwerbungen erfolgten im nächsten Jahre durch das Melchenbühlgut und das Weissensteingut. Die Gesamtfläche beider Grundstücke betrug 33 ha, für die Fr. 875.000 bezahlt wurden.

Die Eingemeindung von Bümpliz im Jahre 1919 fügte dem stadtbernischen Grundbesitz ein Baulandareal von 28 ha hinzu und in Anbetracht einer voraussichtlichen Ausbreitung der Stadt nach Osten wurden in den Jahren 1923, 1925, 1926 und 1930 weitere Grundstücke in Bümpliz käuflich erworben (8,1 ha).

Zahlreich sind die Landerwerbungen der Stadt Bern innerhalb ihres Stadtgebietes in der Zeit zwischen 1922 und 1933:

1922	Kirchenfeld	119,3 a	Fr.	567.000
1923	Alpeneckstrasse	22,0 a	»	135.000
1926	Haspelmatte	134,5 a	»	715.000
1927	Marzili	157,6 a	»	236.000
1929	Schwarztorstrasse	26,9 a	»	128.000
1930	im Aarbühl	290,6 a	»	83.000
1930/1933	i. d. Holligen	1400,0 a	»	1.834.000
1931/1932	Marzilimoos	153,8 a	»	257.000
1932	an der Engehalde	117,3 a	»	80.000

Bei ihren Bodenankäufen beschränkte sich die Einwohnergemeinde Bern nicht nur auf Erwerbungen innerhalb der Stadtgrenze, sondern schon zu Beginn des Jahrhunderts versuchte sie ausserhalb gelegene Grundstücke ihrem Besitz einzuverleiben. Die erste nennenswerte Ueberschreitung der politischen Grenze erfolgte in den Jahren 1924 und 1925, als zwei grosse Besitzungen auf dem Gurten, in der Gemeinde Köniz, erworben wurden (28 ha zum Preise von Fr. 716.000). Weitere auswärtige Ankäufe erfolgten in späteren Jahren in den benachbarten Gemeinden Wabern, Seelhofen und Belp:

1927	Wabern	638 a	Fr. 81.000
1928/32	Belpmoos	773 a	» 125.000
1929	Seelhofen	7056 a	» 650.000

Nach Finanzdirektor F. Raaflaub verfügen Einwohner- und Bürgergemeinde über Landreserven, die für geraume Zeit allen Bedürfnissen genügen dürften. Er ist der Ansicht, dass gegenwärtig kein Bedarf nach Erweiterung des städtischen Grundbesitzes besteht, sodass die Gemeinde in den nächsten Jahren mit neuen Landerwerbungen eher zurückhalten kann[11]).

Zürich:

Die Erwerbung von Grundbesitz grösseren Umfanges durch die Stadt Zürich beginnt zu einer Zeit, in der sich die städtische Regierung eingehend mit der Arbeiterwohnungsfrage, d. h. mit der Erstellung einfacher und billiger Wohnungen durch die Gemeinde, befasste[12]). Wenn auch schon früher, zwischen den Jahren 1893 und 1896, einige grössere zusammenhängende Landkomplexe erworben wurden, so dienten diese in der Hauptsache der unmittelbaren Deckung des städtischen Bedarfes, wie dies die Landkäufe in den erwähnten Jahren bezeugen:

1893 Erwerbung des 17,5 ha umfassenden Hardgutes zur Erstellung eines neuen Schlachthofes.
1894 Ankauf von Land in der oberen Hard (3 ha) für die Erweiterung des Sihlfeld-Friedhofes.
1896 Erwerbung mehrerer Grundstücke im Wiedikonquartier (2,3 Hektar) zu Verwaltungszwecken.
1896 Ankauf des Gutes Sonnenberg mit einem Areal von 12,5 ha, das für die Erstellung eines neuen Waisenhauses bestimmt war, usw.

Erst im Laufe des Jahre 1896 erwarb die Stadt Zürich Grund und Boden innerhalb und ausserhalb des Stadtgebietes, grossen-

---

[11]) « Der Bund », Bern, den 16. Januar 1934.
[12]) Weisung betr. die Arbeiterwohnungsfrage vom 26. Februar 1896. Bericht betr. die Arbeiterwohnungsfrage vom Dezember 1899.

teils ohne eine bestimmte künftige Verwendung für die erworbenen Grundstücke festzulegen, sondern vornehmlich, um der Gemeinde einen entscheidenden Einfluss auf die Ueberbauung wichtiger Stadtteile, d. h. solcher Stadtteile, deren Bebauung oder anderweitige Verwendung demnächst in Aussicht stand, zu sichern. Ausser den oben erwähnten Liegenschaften und Grundstücken kaufte die Stadt in den Vorkriegsjahren ein Baulandareal am Friesenberg, das zur Erstellung von Arbeiterwohnungen reserviert werden sollte (22 ha), sowie einen umfassenden Landkomplex in dem im Jahre 1893 eingemeindeten Wollishofen (ca. 12 ha). Von dem künftigen stadtzürcherischen Industriegebiet sicherte sich die Gemeinde ein Gelände in der Herdern und an der Josefstrasse (29 ha); sie erwarb ferner das Waidgut am Käferberg und mehrere Einzelgrundstücke im Unterstrassquartier im Ausmass von 28 Hektar und einen Teil des Hirslanderberges (115 ha) im Hottingerquartier, der jedoch vorwiegend aus Waldungen besteht.

Zu diesen Landerwerbungen ausschliesslich städtischen Bodens treten umfangreiche Grundstückskäufe in den auswärtigen Gemeinden Altstetten und Schlieren hinzu (135 ha), die später für industrielle und städtische Zwecke Verwendung gefunden haben.

Die Gelegenheit zur Erwerbung grösserer zusammenhängender Landflächen innerhalb des Stadtgebietes wurde infolge der stark fortschreitenden Bebauungsdichte immer seltener. Obgleich die Stadt Zürich in der Zeit von 1915 bis 1925 ihren Grundbesitz im Stadtgebiet um 163 ha erweitern konnte, so setzten sich diese Neuerwerbungen hauptsächlich nur aus kleineren Splitterparzellen und Waldungen zusammen. Die wenigen umfangreichen Landkäufe erfolgen im Industrie- und im Unterstrassquartier, erreichen zusammen aber kaum eine Fläche von 12 Hektar.

Nichtsdestoweniger steigt die Kurve des städtischen Grundbesitzes seit dem Jahre 1925 steil an. Werden in der Folge nur solche städtische Landankäufe berücksichtigt, die eine Ratifizierung durch den Grossen Stadtrat benötigten, so ergibt sich folgendes Bild:

Amtsdauer 1925 bis 1928:

2.	Stadtkreis:	Wollishofen und Enge	2,6 ha	zu Fr.	166.000
3.	»	Wiedikon	6,4 ha	» »	591.000
4.	»	Aussersihl	2,3 ha	» »	446.000
5.	»	Industriequartier	2,2 ha	» »	157.000
6.	»	Unterstrass	20,3 ha	» »	1.425.000
7. u. 8.	»	Hottingen u. Riesbach	5,5 ha	» »	2.083.000
		in den auswärtigen Gemeinden Höngg und Zumikon (Waldungen)	22,1 ha	» »	430.000

Amtsdauer 1928 bis 1931:

2. Stadtkreis:	Wollishofen und Enge	14,6 ha	zu	Fr.	1.617.000
3. »	Wiedikon	9,5 ha	»	»	1.138.000
4. »	Aussersihl	2,5 ha	»	»	610.000
5. »	Industriequartier	18,8 ha	»	»	3.625.000
6. »	Unterstrass	13,6 ha	»	»	2.668.000
7. »	Hottingen	29,6 ha	»	»	2.274.000
8. »	Riesbach	2,5 ha	»	»	584.000
in den auswärtigen Gemeinden Witikon, Altstetten, Schlieren und Albisrieden:		14 ha	»	»	1.560.000

Hinzu tritt die Erwerbung des Gutes Goldenberg bei Feldbach am Zürichsee, das im Jahre 1928 zum Preise von Fr. 440.000 gekauft wurde.

Seit 1931 (bis Mitte 1933):

3. Stadtkreis:	Wiedikon	9,4 ha	zu	Fr.	830.000
5. »	Industriequartier	6,6 ha	»	»	1.230.000
6. »	Unterstrass	3,3, ha	»	»	595.000
in den auswärtigen Gemeinden Altstetten und Albisrieden:		22,3 ha	»	»	1.202.000

Ausser diesen kommunalen Erwerbungen unbebauten Bodens verdienen die Ankäufe von bebauten Grundstücken, Wohn- und Geschäftshäusern besondere Würdigung. Während in der Stadt Basel die Korrektion der inneren Stadt erst ein Problem neueren Datums ist, war in der Stadt Zürich das alte Strassennetz schon seit Beginn des Jahrhunderts dem stark zunehmenden Verkehr nicht mehr gewachsen. Die erforderlichen Strassenverbreiterungen und Strassenkorrektionen veranlassten die Erwerbung von zahlreichen bebauten Liegenschaften im Stadtkern, und seitdem nun die Sanierung der Altstadt geplant ist, sind weitere ähnliche Erwerbungen künftig zu erwarten. Zur Erleichterung und Beschleunigung der Altstadtsanierung wurde sogar der Stadtrat ermächtigt, Ausgaben für Grundstücksankäufe bis zur Höhe von Fr. 200.000 in eigener Zuständigkeit zu beschliessen[13]). Den wichtigsten Posten im bebauten Liegenschaftsbesitz der Gemeinde bilden jedoch die Wohn- und Miethäuser, die ausschliesslich zu diesem Zweck, besonders seit Ende des Krieges, durch die Stadt erworben wurden. In Jahre 1932 beanspruchten die bebauten Liegenschaften der Gemeinde, ohne Berücksichtigung der Besitzungen der öffentlichen

[13]) Weisung betr. Sanierung der Altstadt vom 25. April 1931.

Fonds und des Stiftungsgutes, eine Fläche von 58,13 Hektar; davon bedecken die städtischen Wohnkolonien, d. h. die Wohnhäuser, die durch die Stadt selbst erstellt wurden, ein Areal von annähernd 15 Hektar.

In den einzelnen Städten darf der öffentliche Grundbesitz als bodenpolitisches Mittel nur soweit in Betracht gezogen werden, als es sich um städtisches Bauland und um künftiges Bauland handelt; eine grosse Zahl Komponenten des städtischen Grundbesitzes müssten deshalb ausgeschaltet werden, um den reinen Baulandvorrat zu ermitteln. Es sind nach ihrer Bedeutung die folgenden:

1. die für öffentliche Zwecke bebauten und unbebauten Grundstücke, über die auf lange Frist hinaus nicht verfügt werden kann. Sie fallen unter den Sammelnamen « unproduktive Liegenschaften » oder nach der stadtzürcherischen Bezeichnung unter die « nicht realisierbaren Liegenschaften ».
2. Der Grundbesitz der öffentlichen Unternehmungen.
3. die städtischen Wohn- und Miethäuser und
4. die im Stadtgebiet befindlichen Waldungen.

Die Ermittelung des städtischen Baulandvorrates stösst aber praktisch auf grosse Schwierigkeiten, denn abgesehen davon, dass sein Umfang dauernden Schwankungen unterworfen ist, lässt er sich nicht immer rein vom Kultur- und Pflanzland unterscheiden. Ein Faktor, der jedoch von vornherein die Eigenschaft in sich trägt, das Bild über den positiven städtischen Bodenvorrat zu verzerren, sind die öffentlichen Waldungen.

Während der Umfang des unproduktiven Liegenschaftsbesitzes und des Grundbesitzes der öffentlichen Unternehmungen in den einzelnen Städten wenn auch nicht gleich gross ist, so doch in einem gewissen Verhältnis zur Bevölkerungszahl steht, pflegen in der Schweiz die in der Regel unantastbaren Waldungen einen öffentlichen Bodenvorrat vorzutäuschen, der in Wirklichkeit gar nicht besteht. Dies trifft besonders zu für die Städte Biel, Bern, Zürich, Winterthur und Lausanne.

Im Jahre 1932 besass das öffentliche Waldareal in Basel eine Fläche von 71 ha gegenüber Zürich mit 768,5 ha Wald; Bürger- und Einwohnergemeinde der Stadt Bern verfügten im Jahre 1928 zusammen über eine Waldfläche von 1739 ha. Ohne die öffentlichen Waldungen erreicht der Grundbesitz dieser Städte innerhalb des Stadtgebietes nur folgendes Ausmass:

	gesamter städt. Grundbesitz	davon Wald	übriger städt. Grundbesitz
Basel	597,2 ha	71,0 ha	526,2 ha
Bern	2460,3 ha	1739,0 ha	721,3 ha
Zürich	1522,2 ha	768,5 ha	753,7 ha

Gemessen an der Flächenausdehnung der oben behandelten Städte steht die Stadt Basel mit ihrem kommunalen Grundbesitz ohne das Waldareal an erster Stelle, doch rückt die Stadt Bern an diesen Platz, wenn die Bevölkerungszahl, nach der sich schliesslich die städtische Bodenpolitik richten muss, als Vergleichsbasis angenommen wird. Es folgen ihr im Rang Basel und Zürich (siehe Tabelle Seite 60).

b) Die Finanzierung

Während im allgemeinen noch heute in schweizerischen Städten Liegenschafts- und Grundstücksankäufe ohne feste Bestimmung und Grundstücksverkäufe aus der laufenden Rechnung bezahlt, bzw. als ausserordentliche Einnahmen den städtischen Kassen zufliessen, bedienten sich viele deutsche Städte schon vor dem Kriege sogenannter Grundstücks- oder Grundstückserwerbfonds mit selbständiger Verwaltung, um Käufe und Verkäufe von Grund und Boden vorzunehmen[14]).

Der Grundstücksfonds ist ein vom sonstigen Gemeindevermögen ausgesonderter, eigener Verwaltung und jährlicher Abrechnung unterliegender Vermögensbestand, mit den Zwecken:

1. das ihm zugewiesene Vermögen bestmöglichst zu verwalten;
2. es durch rechtzeitige, unter Ausnutzung der Konjunktur auf dem Grundstücksmarkt erfolgende Ankäufe zu mehren;
3. für den zur Lösung der vielfachen Aufgaben der Gemeinde erforderlichen Grundbesitz zu sorgen und diesen bei Bedarf den in Betracht kommenden Zweigen der Gemeindeverwaltung, gegen Erstattung der vollen Kosten, zur Verfügung zu stellen und
4. die Veräusserung von Grund und Boden an Private und Genossenschaften vorzunehmen.

---

[14]) Nach O. Most: Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung II., S. 88 hatten kurz vor dem Kriege von 92 deutschen Städten mit über 50.000 Einw 64 einen Grundstücksfonds.

Allgemeiner Grundbesitz der Stadt Basel (Stadtareal 2402 ha) *)

Jahr	Grundbesitz des Kantons und der Einwohnergemeinde in ha					Grundbesitz der Bürgergemeinde, d. Bürgerspitales u. d. Chr. Merian'schen Stiftung		Total städt. Grundbesitz im Stadtgebiet	
	im Stadtgebiet			auswärts					
	produkt. Liegens.	unpr. Liegensch.	öffentl. Unternehm.	prod. Lieg.	unpro. Lieg.	im Stadtg.	auswärts	Fläche	% des Stadtareales
1900	53,6	—	27,2	42,1	—	—	—	ca. 457,0	19%
1910	49,7	—	32,2	41,7	—	254,0	967,3	ca. 482,0	20%
1920	132,9	160,9	78,2	46,7	49,2	223,1	992,8	594,4	24,7%
1930	101,1	151,7	98,4	130,3	75,8	198,2	995,6	549,4	22,0%
1932	124,7	202,1	86,5	225,2	77,0	183,9	948,8	597,2	24,9%

Allgemeiner Grundbesitz der Stadt Zürich (Stadtareal 4480 ha) *)

Jahr	im Stadtgebiet			auswärts			Total städt. Grundbesitz im Stadtgeb.	
	realisierb. Liegensch.	nicht real. Liegensch.	öffentl. Unt., Fonds und Stiftungen	real. Liegenschaft.	nicht real. Liegensch.	öffentl. Unt., Fonds, Stiftungen	Fläche	%
1900	—	—	—	—	—	—	625,6	14,2
1910	578,3	97,8	362,9	188,7	—	1166,3	1058,5	24,0
1920	769,2	115,0	373,3	42,5	—	1426,4	1257,5	28,5
1930	920,9	160,2	396,0	116,6	33,2	1413,7	1477,1	33,5
1932	966,5	169,0	386,7	145,7	38,1	1424,5	1522,2	34,5

*) Strassenareal in obigen Zahlen nicht inbegriffen. Flächen in Hektar.

In der Regel besteht der Grundstücksfonds aus dem städtischen Altbesitz und dem neu erworbenen Gemeindegrundbesitz, soweit er noch nicht für bestimmte Zwecke, z. B. für Verwaltungsgebäude, öffentliche Institutionen und Anlagen, städtische Betriebe usw. ausgesondert ist und dem der Gemeinde zugeflossenen Erlös von allfälligen Veräusserungen einzelner Grundstücke. Den eigentlichen Vermögensbestand und Finanzierungsquell des Grundstücksfonds bilden jedoch die Aufnahme von Anleihen, die bei ausreichender Dotierung des Grundstücksfonds den Städten ermöglichen, einen für ihre Bedürfnisse entsprechenden Grundstücksvorrat zu erwerben und ständig zu erhalten, ohne dass die Geldbeschaffungsfrage in jedem Falle von den städtischen Körperschaften neu Vorsorge getroffen werden muss, und damit den Städten eine bodenpolitische Machtstellung einräumen. Es ergibt sich von selbst, dass der Zins- und Tilgungsdienst für die Anleihen aber auch den Grundstücksfonds belasten. Zuweilen werden dem Grundstücksfonds gewisse Steuererträgnisse, wie die Wertzuwachs- oder Liegenschaftsgewinnsteuer zugewiesen, sowie auch die Pachteinnahmen aus dem Grundbesitz, Baurechtzinsen und die Zinsen von Restkaufgeldern der aus dem Fonds veräusserten Grundstücke.

Neben seiner Hauptaufgabe, der einheitlichen Verwaltung des nicht für einen bestimmten Verwaltungszweig in Anspruch genommenen bebauten und unbebauten Grundbesitzes im Interesse einer gesunden Boden- und Wohnungspolitik, werden dem Grundstücksfonds heute mancherorts Nebenzwecke zugewiesen, die nicht mit der eigentlichen Stadterweiterung in Verbindung stehen, z. B. die Aufgabe, die Aufwendung für den Ausbau neuer Strassen zu decken, welche die Stadt als Anliegerin städtischer Grundstücke selbst zu tragen oder für die Anlieger fremder Grundstücke mit dem Anspruch auf Erstattung auszulegen hat[15]).

Sucht man nach den Vorteilen, welche die Errichtung eines Grundstücksfonds zu bieten vermag, so pflegt man in der einschlägigen Literatur folgende Argumente als die Vorteile zu bezeichnen[16]):

1. die Ermöglichung einer städtischen Bodenpolitik überhaupt;
2. eine finanzielle Entlastung der Gemeinderechnung;
3. eine zweckmässige Verwaltung des städtischen Grundbesitzes;
4. eine übersichtliche Rechnungsführung.

---

[15]) Vgl. Art. Grundstücksfonds im HWB. d. Kommunalwissensch. Ergänzungs-Band Jena 1927, S. 710 ff.

[16]) Vgl. I. V. Bredt: Nationalökonomie des Bodens, S. 92.
Art. Grundstücksfonds im HWB. d. Wohnungswesens Jena 1930.
Art. Grundstücksfonds im HWB. d. Kommunalwissenschaften Jena 1918.
O. Most: Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung II, S, 88, 89.

Es darf vorweggenommen werden, dass in der Schweiz ein Grundstücksfonds nicht Voraussetzung für die Durchführung bodenpolitischer Bestrebungen ist. Wenn die durchwegs deutsche Literatur den Grundstücksfonds als das Mittel bezeichnet, das einer Stadt ermöglicht, in wirksamer Weise eine gesunde Bodenpolitik in der Gemeinde durchzuführen, so darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Grundstücksfonds in vielen deutschen Städten erst errichtet werden musste, um eine Bodenpolitik betreiben zu können. Vorher durften die Städte nur solche Grundstücke erwerben, die sie für bestimmte Zwecke brauchten und für die sie sich die nötigen Mittel in den Voranschlägen oder bei Aufnahme von Anleihen ausdrücklich hatten genehmigen lassen. Die Städte konnten somit Grundstücke erst im Augenblick des wirklichen Bedarfes erwerben[17]).

Im allgemeinen sind die Städte in der Schweiz freier in ihrer Finanzgebarung, und da man beinahe durchwegs der kommunalen Bodenpolitik wohlwollend gegenübersteht, besonders in neuerer Zeit, sind die Städte in der Lage, vorsorgliche Grundstückserwerbungen zu machen und sich die Mittel dafür zu beschaffen. Infolge eines anders gestalteten Rechnungssystemes ist man bei derartigen Käufen, weil sie auf Rechnung des Gemeindevermögens erfolgen, durch ihren Voranschlag nicht gebunden, und ihre Anleihen, in deren zahlenmässiger Begründung jeweilen auch der Bedarf an Grundstückserwerbungen mitberücksichtigt ist, unterliegen keiner besonderen staatlichen Genehmigung, wie es in Deutschland der Fall ist.

Der Vorteil der finanziellen Entlastung des Gemeindehaushaltes wird vielfach als der wichtigste Vorteil hervorgehoben, den der Grundstücksfonds zu bieten vermag. Er findet seine Begründung in der Folgerung, dass die Frucht der Grundstückserwerbungen aus bodenpolitischen Motiven, vor allem der Wertzuwachs, zum grössten Teil nicht mehr der Gegenwart zugute kommt, sondern künftige Generationen ihn geniessen werden. Es wäre logisch gerecht, dass nicht die Gegenwart, sondern die Zukunft die Lasten der Grundstückserwerbungen mindestens zum Teil tragen soll. In Wirklichkeit geschieht das nicht, da die Grundstücke aus Mitteln bezahlt werden, deren Verzinsung und Tilgung als Ausgaben in den jährlichen Voranschlag einzustellen sind. Ueberdies hat der Voranschlag die Kosten des Unterhalts und der Verwaltung des erworbenen Grund und Bodens zu tragen. Allerdings fliessen ihm

---

[17]) Scholtz: Grundstücksfonds in Zs. für Kommunalwiss. und Kommunalpolitik 1911, S. 172.

dafür die Einnahmen aus diesen Grundstücken zu, als da sind: die landwirtschaftlichen Erträge, Miet- und Pachtzinsen usw. Indessen sind diese Einnahmen meist gering und werden von den Ausgaben in der Regel weit überschritten. Die Grundstückskäufe bedeuten somit für den Voranschlag fast ausnahmslos eine Belastung, die mit der Zeit so wachsen kann, dass zur Herstellung des Gleichgewichts die Steuern erhöht werden müssen.

Die Errichtung eines Grundstücksfonds soll nun den Voranschlag entlasten. Er übernimmt die Grundstücke und damit die Verzinsung und Tilgung der Erstehungskosten, sowie die Kosten des Unterhalts der Grundstücke; andererseits fallen ihm auch die Einnahmen zu. Das wichtigste Merkmal des Grundstücksfonds ist jedoch, dass er künftig Grund und Boden aus seinen eigenen Mitteln erwirbt und auf seine Rechnung wieder veräussert. Damit ist allerdings der Fehlbetrag noch nicht aus der Welt geschafft, sondern nur auf eine andere Rechnung geschoben. Der Fonds aber kann nun zu seiner Deckung etwas vorkehren, was dem Voranschlag versagt ist: er zieht dafür nicht die Stadtkasse, sondern den beim Wiederverkauf von Grundstücken erzielten Gewinn, sowie allenfalls den Wertzuwachs der noch unveräusserten Grundstücke heran, von denen erhofft wird, sie werden im Verlaufe der Jahre jenen Fehlbetrag erreichen oder übersteigen, sodass dieser im Anfang jeweilen auf das folgende Jahr übertragen werden kann. Zur Nutzbarmachung des Wertzuwachses der dem Fonds verbleibenden Grundstücke werden diese in zeitlichen Zwischenräumen neu geschätzt und mit dem neuen Verkehrswert in die Bilanz eingestellt. Bei steigenden Grundstückspreisen entsteht infolgedessen kein Rückgang des Fondsvermögens, und es ist ihm ermöglicht, sich in diesem Falle in seiner Bilanz selbst zu erhalten. Unbeantwortet bleibt jedoch die Frage der Aufrechterhaltung des Grundstücksfonds, falls die Bodenpreise sinkende Tendenz aufweisen.

Als im Jahre 1916 in Zürich der Gedanke der Bildung eines Grundstücksfonds aufgeworfen wurde, scheiterte die Initiative an der Fragwürdigkeit, ob der Grundstücksfonds wirklich aus sich selbst zu bestehen vermöge oder ob nicht doch mit Defiziten oder mit Ausfällen und Mehrbelastungen auf anderen Posten des Gemeindehaushaltes zu rechnen wäre, zu deren Deckung die Stadtkasse herangezogen werden müsste. Obwohl in der Regel die Grundstückspreise nach oben tendieren, stünde der Verkehrswert vieler Grundstücke in zahlreichen Fällen weit hinter dem Anlagewert zurück. Wenn ein Wertzuwachs erzielt würde, so stamme dieser meist nicht aus dem Ueberschuss des Verkaufspreises über

den Anlage-, sondern nur über den in der Regel weit niedrigeren Inventarwert[18]).

Nicht mit Unrecht wurde ferner gegen die Errichtung eines Grundstücksfonds argumentiert, dass bei der Erwerbung und Verwertung des städtischen Grund und Bodens nicht ausschliesslich finanzielle Gesichtspunkte in Betracht gezogen werden dürften; denn abgesehen von einem eventuellen Wertzuwachsgewinn, bei Veräusserung von städtischem Grundbesitz, sei vor allem zu beachten, dass die Stadt aus ihrem umfangreichen Bodenbesitz noch andere Vorteile schöpfe, für die sie auch Opfer, durch Bereitstellung von Land unter ihren Selbstkosten, nicht scheuen dürfe[19]). Wörtlich wurde ausgeführt:

« Sie gewinnt den im Interesse der Gesamtheit und für eine gedeihliche Entwicklung der Stadt nötigen Einfluss auf den Bebauungsplan, auf die richtige Ziehung der Strassen- und Verkehrslinien, auf die zweckmässige Ausgestaltung der Quartierpläne, auf eine ansprechende Ueberbauung der von ihr zur Veräusserung gebrachten Terrains, auf die Bildung der Bodenpreise sowohl im allgemeinen, wie insbesondere im Enteignungsverfahren und auf die Gestaltung der Wohnungsmietzinse. Sie kann selber gute, gesunde und vor der Grundrentensteigerung geschützte Wohnungen erstellen oder für diesen Zweck zu mässigen Preisen Land an gemeinnützige Baugenossenschaften abgeben. Durch die Ankäufe von Waldungen wird der Gesundheit und dem Bedürfnisse der Bevölkerung nach Erholung und Naturgenuss ein unschätzbarer Dienst erwiesen, dem gegenüber es wenig bedeuten will, wenn die Pflege des Waldes nicht einmal die Betriebskosten, geschweige eine Verzinsung des Kaufpreises herausschlägt, usw. usw. »

Ein wichtiger Teil des städtischen Grund und Bodens, vielleicht sogar der bedeutendste, wird für die eigene städtische Verwaltung und für die städtischen Unternehmungen benötigt. In der Schweiz ist es üblich, dass der Uebernahmspreis in der Regel den Inventarwert, mindestens aber den Anlagewert nicht übersteigt. Bei Errichtung eines Grundstücksfonds sähe sich dieser gezwungen, für seine Grundstücke den Verkehrswert oder günstigen Falles seine Selbstkosten, d. h. den Anlagewert zu verrechnen. Infolgedessen hätten der ausserordentliche Verkehr und die städtischen Unternehmungen bedeutend höhere Preise für die von ihnen zu übernehmenden Grundstücke zu entrichten. Dies hätte zur Folge, dass Landabtretungen in kommenden Jahren eine stetige Verteuerung der Uebernahmspreise bedingen würden, wobei der ausserordentliche Verkehr den Hauptanteil dieses Mehraufwandes zu tragen hätte. Die Beiträge des ordentlichen Verkehrs an den ausserordentlichen Verkehr würden somit um die zur Tilgung der grossen Preisdifferenzen erforderlichen Quoten sich empfindlich er-

[18]) s. Weisung des Stadtrates betr. Schaffung eines Grundstücksfonds vom 12. Januar 1916, S. 18.

[19]) Ebenda, S. 20 ff.

höhen. Bei den städtischen Unternehmungen aber würde infolge stärkerer Belastung der Anlagekosten und der dadurch bedingten Erhöhung der Verzinsung der Schuld an die Stadtkasse und der Amortisation des Anlagekapitales eine entsprechende Verminderung des dem ordentlichen Verkehr als Einnahme zufliessenden Reingewinnes eintreten.

Während also der Voranschlag einer städtischen Gemeinde durch Aussonderung des Grundstücksbesitzes eher eine Verbesserung erfahren könnte (s. S. 63), käme der Grundstücksfonds bei alledem aber erst zu seinen Selbstkosten, einen Gewinn als Wertzuwachs könnte er nicht realisieren. Die Beibehaltung des bisherigen Rechnungsverfahrens gestattet dagegen nach wie vor, die Grundstücke für städtische Zwecke wesentlich unter den Selbstkosten abzutreten und dem laufenden Gemeindehaushalt die erwähnten Belastungen zu ersparen.

In den Städten Zürich und Bern wird der genossenschaftliche und gemeinnützige Wohnungsbau in der Weise subventioniert, dass die Stadtverwaltungen an derartige Körperschaften Grund und Boden zum Inventar- oder zum Anlagewert abtreten. Oft werden auch Grundstücke gemeinnützigen Anstalten unentgeltlich überlassen. In allen diesen Fällen findet eine Realisation des Wertzuwachses für den Grundstücksfonds wiederum nicht statt, ja er käme oft nicht einmal zu seinen Selbstkosten, es sei denn, dass ihm die Differenz durch den ordentlichen oder ausserordentlichen Verkehr ersetzt würde.

In Basel müssten hingegen die Verzinsungsquoten für zahlreiche in Baurecht vergebenen Grundstücke an Genossenschaften wesentlich erhöht werden, damit der Grundstücksfonds zur Deckung seiner Kosten gelangt.

Des weiteren ist zu beobachten, dass der Grundstücksfonds periodisch den Verkehrswert seiner Grundstücke und den eingetretenen Wertzuwachs ermittelt, um sie mit dem neuen, meist unsicheren Wert in die Bilanz einzustellen, zur Erhaltung seiner selbst. Das heisst nichts anderes, als an die Stelle von realisierbaren Werten, die auch unter ungünstigen Verhältnissen immer noch erzielbar sind, mehr oder weniger willkürliche und fiktive Beträge zu setzen, die in der Regel nur einem bestimmten Wirtschaftsverlauf oder gar Zeiten von Hochkonjunktur angepasst sind.

In Zeiten sinkender Bodenpreise, wenn also die Grundstücke des Fonds einen niedrigeren Verkehrswert zu verzeichnen haben, wird es von der Verschuldung des Grundstücksfonds abhängen, wie stark er seinen Grundbesitz amortisieren darf, ohne die Stadt-

kasse in Anspruch zu nehmen. Es bleibt jedoch eine offene Frage, ob er in der Lage sein wird, sich jeder Konjunkturschwankung anzupassen, besonders bei langandauernder Depression und flauem Grundstücksmarkt.

c) Die Verwertung des städtischen Grundbesitzes

Wenn in dem vorliegenden Abschnitt von der Verwertung des städtischen Grundbesitzes die Rede sein soll, so darf man nicht erwarten, in chronologischer Reihenfolge einen erschöpfenden Bericht über die Bestimmungswege des kommunalen Grund und Bodens zu erhalten, denn der Mangel an statistischen Grundlagen zwingt einen von vornherein, sich auf einige wenige Tatsachen der Verwertung des städtischen Grundbesitzes zu stützen. Sicherlich würde auch der Rahmen dieser Arbeit wesentlich überschritten werden, wenn man sämtliche Arten und Möglichkeiten der Verwertung des städtischen Grundbesitzes eingehend behandeln würde.

Es kann für unsere Betrachtung auch nicht von Bedeutung sein, in welchem Umfange der kommunale Grundbesitz der öffentlichen Verwaltung und den städtischen Betrieben dienstbar gemacht wird, denn schliesslich ist die eigene Inanspruchnahme des städtischen Grundbesitzes durch das Bevölkerungswachstum und durch die Tendenz zur Verstaatlichung und Kommunalisierung der lebenswichtigen Betriebe bedingt und somit einer gewissen proportionalen Regelmässigkeit unterworfen. Wohl aber soll hier die Verwertung des städtischen Bodens als Wohn- und Bauboden ihre Würdigung finden, denn sie allein lässt auf die Richtung der Bodenpolitik einer städtischen Gemeinde schliessen.

Während sich viele deutsche Städte bei der Verwertung ihres Grund und Bodens einer den Käufer bindenden Veräusserungsform bedienen, sei es des Wiederkaufrechtes oder des Erbbaurechtes, herrscht in der Schweiz der freie und ungebundene Bodenverkauf vor; d. h. der Käufer kann das erworbene Grundstück zu jeder beliebigen Zeit jedem beliebigen Interessenten zu einem möglichst hohen Preis wieder verkaufen. Besonders ausgeprägt ist der freie Bodenverkauf in Basel.

Dadurch dass die Stadt Basel mit Teilen ihres Grundbesitzes ähnlich verfährt wie die privaten Bodenspekulanten, indem sie Grund und Boden aufkauft und mit Gewinn wiederverkauft, ist man vielfach geneigt, sie als eine Bodenspekulantin mit öffentlich-

rechtlichem Charakter zu bezeichnen. Diese Auffassung ist falsch. Der Zweck des Bodenankaufes beim Spekulanten liegt in der gewinnbringenden Wiederveräusserung; dagegen fanden die städtischen Bodenankäufe in Basel in der Regel in Verwaltungs- und sozialen Zwecken ihre Motivierung.

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Stadt Basel seit Beginn ihrer Bodenpolitik darauf bedacht war, die Bedingungen festzulegen, unter denen die Nutzung des städtischen Erweiterungsgebietes stattfinden darf. Zur Erleichterung ihrer Aufgabe trachtet die Behörde danach, den privaten Grundbesitz allmählich in öffentliches Grundeigentum zu verwandeln und damit die Schwierigkeiten zu unterdrücken, die sich ergeben, wenn zu viel Einschränkungen und Reglementierungen die Ausübung des Verfügungsrechtes über privaten Grund und Boden bedrohen und beeinträchtigen. Andererseits muss aber der Boden, der der privaten Bautätigkeit vorübergehend entzogen worden ist, ihr wieder zugeführt werden. Dafür bieten sich drei Möglichkeiten:

1. freier Verkauf von städtischem Boden;
2. gebundener Verkauf von städtischem Boden;
3. das Baurecht.

Nicht jede Veräusserungsform, die in einem Lande Anklang gefunden hat, wie das Wiederkaufsrecht in der württembergischen Stadt Ulm, weist in einem anderen Lande oder sogar in einer anderen Stadt den gleichen Erfolg auf. Wenn in der Schweiz der freie Verkauf und in kleinem Masse das Baurecht die Veräusserungsformen von Grund und Boden sind, so ist dies in der Hauptsache darauf zurückzuführen, dass der Mangel an rechtlichen Grundlagen und die Unpopularität von Eigentumsbeschränkungen am Grundbesitz andere Veräusserungsformen ausschliessen.

Dem freien Bodenverkauf wird nicht mit Unrecht vorgeworfen, dass die durch den öffentlichen Grundbesitz erlangte Machtstellung der Gemeinden auf dem Grundstücksmarkt, allmählich wieder an die privaten Bodenbesitzer übergehen muss, besonders, wenn der von Privaten erworbene Grund und Boden nicht unmittelbar der Bebauung zugeführt wird, sondern weiterhin als Bauland figuriert. Um dieser Gefahr zu begegnen, hat in den Städten Basel und Bern das Baurecht, hauptsächlich für Wohngenossenschaften, mit begrenztem Erfolg Anwendung gefunden.

Die Stadt Zürich hat schon seit Beginn des Jahrhunderts getrachtet, bei ihren Grundstücksverkäufen hauptsächlich die Bau- und Wohngenossenschaften zu berücksichtigen, gleichzeitig mit dem Bestreben verbunden, ihnen zu billigen Bodenpreisen zu

verhelfen. Von 44 Hektar Land, die in den Jahren 1922 bis 1933 verkauft worden sind, wurden an den genossenschaftlichen Wohnungsbau 34,9 ha zum Preise von Fr. 6.540.000 abgegeben; die restlichen 9,1 ha gingen zum Preise von Fr. 5.680.000 in die Hände von Privaten, Stiftungen und an den Staat über. Mit anderen Worten: das an Genossenschaften verkaufte Areal umfasste 79% der gesamten städtischen Bodenverkäufe, während der anderweitige Verkauf nur 21% davon ausmachte. Nicht inbegriffen sind in diesen Zahlen die nicht vom Grossen Stadtrat ratifizierten Bodenverkäufe; ihre Miteinbeziehung würde aber wahrscheinlich das Bild zugunsten der privaten Käufer wesentlich verändern.

Die Landveräusserungen der Stadt Zürich an die Genossenschaften geschehen aber nicht bedingungslos, vielmehr verpflichten sich die Genossenschaften, der Gemeinde die Pläne für die auf den erworbenen Grundstücken zu erstellenden Gebäude zur Genehmigung vorzulegen, und gleichzeitig gewähren sie der Stadt das Vorkaufsrecht an den Grundstücken und den darauf zu errichtenden Häusern zu einem Preise, der dem Ankaufspreis des Landes, ohne Zinsen, und dem bei der Uebergabe vorhandenen Bauwert der Häuser entspricht. Dieser darf keinesfalls höher berechnet werden als die Erstellungskosten betragen, abzüglich allfälliger Subventionen und des Minderwertes infolge Abnutzung[20]). Damit wird vermieden, dass die Genossenschaften den für Wohnbauten bestimmten Boden anderweitig benutzen oder die von der Stadt billig erstandenen Grundstücke gelegentlich mit Gewinn wieder veräussern.

Während im allgemeinen in den Städten Basel und Zürich sich der Käufer von städtischem Grund und Boden nur den kantonalen Baugesetzen und den baupolizeilichen Vorschriften unterwerfen muss, verbindet die Stadt Bern mit ihren Grundstücksveräusserungen eine Bevormundung des Käufers in baulicher und wirtschaftspolitischer Hinsicht. Grundstücke, die zu Bauzwecken veräussert worden sind, werden ausserdem mit einem bedingten Rückkaufsrecht belastet, d. h. für den Fall, dass der Käufer von öffentlichem Grundbesitz die projektierten Gebäude nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraumes, meist zwei bis drei Jahre, erstellen sollte, so räumt sich die Gemeinde das Recht ein, das verkaufte Grundstück zum Verkaufspreise ohne Zuschlag für Zinsen und Kosten zurückzukaufen. Dieses Rückkaufsrecht erhält seine Bekräftigung durch Vormerkung im Grundbuche.

---

[20]) Vgl. z. B. Weisung des Stadtrates betr. Verkauf von Bauland an zwei Genossenschaften vom 9. Juli 1927.

Eine typische Nachkriegserscheinung ist die Verwendung des städtischen Grundbesitzes in der Stadt Bern als ein wirtschaftspolitisches Machtmittel zum Schutze der einheimischen Arbeiter und Gewerbetreibenden. In den Kaufverträgen werden nämlich die Käufer von öffentlichem Grundbesitz verpflichtet, bei Bauarbeiten hauptsächlich in der Stadt Bern ansässige Arbeiter und Unternehmer bei der Vergebung der Arbeiten zu berücksichtigen. Die allgemein übliche Klausel, die dem Kaufvertrag beigefügt wird, lautet wie folgt:

a) Die Käufer verpflichten sich, die Arbeiten der auf dem Kaufsgegenstande zu erstellenden Bauten ohne Bagger auszuführen und mindestens 2/3 hier niedergelassener Arbeiter zu verwenden, bei allen Neueinstellungen dem städtischen Arbeitsamt Gelegenheit zur Zuweisung von Arbeitern zu geben und neue auswärtige, d. h. ausserhalb der Gemeinde Bern wohnende Arbeitskräfte nur dann heranzuziehen, wenn das städtische Arbeitsamt nicht in der Lage ist, auf gestelltes Ansuchen hin geeignete Leute zu stellen.

b) Die Käufer haben den Unternehmer der Erd- und Maurerarbeiten zu verpflichten, dem städtischen Arbeitsamt jede Woche eine vollständige und unterzeichnete Arbeiterliste einzusenden, welche Aufschluss geben soll über Name, Vorname, Beruf, Jahrgang, Nationalität und Wohnort der Arbeiter.

c) Ferner verpflichten sich die Käufer, die Bauarbeiten und Lieferungen jeder Berufsbranche in der Hauptsache an stadtbernische Unternehmer, Handwerker und Lieferanten zu vergeben. Zu diesem Zweck haben sie rechtzeitig vor dem Baubeginn ein vollständiges Verzeichnis der zu berücksichtigenden Unternehmer und Lieferanten der städtischen Finanzdirektion zur Genehmigung zu unterbreiten. Ueber allfällige Ausnahmen entscheidet der Gemeinderat.

d) Wird das von der Gemeinde erworbene Grundstück oder einzelne Teile davon vor der Ueberbauung weiterverkauft, verpflichten sich die Käufer, die vorstehenden Bedingungen den neuen Käufern vertraglich zu überbinden.

In neuester Zeit sind Bestrebungen im ähnlichen Sinne auch in der Stadt Basel zu beobachten, wenigstens deuten die vorläufig noch schwachen Versuche darauf hin. So wurde im Juni 1933 in den Kaufvertrag mit einer Baufirma die Bedingung eingeschlossen, dass der Erwerber sich für sich und seine Rechtsnachfolger verpflichtet, bei der Ueberbauung der Kaufliegenschaft mindestens 80% der Bauarbeiten von im Kanton Baselstadt ansässigen Gewerbetreibenden unter Beschäftigung hiesiger Arbeiter ausführen zu lassen und die Vergebungsverträge vor Inkrafttreten des Kaufvertrages dem Finanzdepartement zur Ueberprüfung vorzulegen[21]). In Anbetracht, dass die Bautätigkeit auch in der Stadt

[21]) Vgl. Ratschlag betr. Verkauf des Restareales Rosenthalstr. vom 22. Juni 1933.

Basel ständig im Rückgang begriffen sein wird und infolge der hohen Leerwohnungsziffer weitere Rückschläge im Wohnungsbaugewerbe zu erwarten sind, drängt sich die Frage auf, ob diese Massnahmen zum Schutze des einheimischen Baugewerbes und der ortsansässigen Arbeiterschaft nicht reichlich spät getroffen worden seien.

Wenn auch die Verwendung von städtischem Grundbesitz für den kommunalen Wohnungsbau nur einen kleinen Bruchteil dessen ausmacht, was die Gemeinden dem privaten und genossenschaftlichen Wohnungsbau an Grund und Boden bisher zur Verfügung gestellt haben, so verdient doch diese Tatsache hier erwähnt zu werden.

Schon lange vor dem Kriege war man in den Städten Bern und Zürich zur Erkenntnis gelangt, dass die Eigenregie als die wirksamste Form des Eingreifens der Gemeinden zur Behebung eines Wohnungsmangels oder einer Wohnungsnot zu betrachten sei, oder wenn den Bedürftigsten unter der Arbeiterbevölkerung geholfen werden soll. In der Folge wurde in den 1890er Jahren in der Stadt Bern durch die Gemeindeverwaltung eine Reihe Kleinwohnungen erstellt, um den äussersten Mangel zu beseitigen. Die Stadt Zürich folgte diesem Beispiel zu Beginn des Jahrhunderts, indem sie im Arbeiterviertel 224 Wohnungen erstellte, Massnahme, welche die Wohnungsnot der Arbeiter berücksichtigte. Der spätere Kommunalbau der Wohnkolonie im « Riedtli » fasste hingegen in der Hauptsache das Wohnungsbedürfnis des Mittelstandes ins Auge.

In der Stadt Basel war der Mangel an Kleinwohnungen von jeher eine übliche Erscheinung. Im Jahre 1910 betrug der Leerwohnungstand für Kleinwohnungen 1,1%, während er für mittlere und grosse Wohnungen durchschnittlich 2% erreichte. In einem Bericht an den Regierungsrat bemerkte Regierungsrat Dr. F. Mangold im Jahre 1911, dass in der Stadt Basel der Vorrat an Kleinwohnungen mindestens 2,5% betragen muss, damit sich die Umzüge aus und in solche Wohnungen ruhig vollziehen könnten, umsomehr als die Inhaber kleiner Wohnungen öfters umzuziehen pflegen als andere Mieter. Da sich erwiesen habe, dass die private Wohnbautätigkeit in dieser Beziehung dem Bedarf keineswegs Genüge leiste, stellte er den Antrag, von dem Baudepartement Projekte für Kleinwohnungsbauten entwerfen zu lassen und bemerkte anschliessend in seinem Bericht:

« . . . wir möchten darauf hinweisen, dass wir uns über die Frage, ob es Aufgabe des Staates oder eines Gemeinwesens sei, dass er Wohnungen erstelle, nicht ausgesprochen haben. Für uns persönlich liegt es klar auf der Hand, dass darüber eigentlich nicht mehr zu diskutieren ist . . . »[22])

Zu der Erstellung kommunaler Wohnbauten kam es in der Stadt Basel aber erst, als sich im Laufe und nach Ende des Krieges der Wohnungsmangel zu einer Wohnungsnot gesteigert hatte.

Nachdem in den ersten Kriegsjahren, infolge der Auswanderung vieler Ausländer, in der Schweiz im allgemeinen ein Ueberschuss an Wohnungen entstanden war, begann schon im Jahre 1916 die Nachfrage nach Wohnungen das Angebot zu übersteigen. Der Grund dieser Erscheinung ist im Stillstand der privaten Bautätigkeit zu suchen, die wiederum durch die hohen Baukosten verursacht wurde. Der Konjunktur auf dem Bau- und Wohnungsmarkt entsprechend, stiegen die Mietzinse auch in den alten Häusern, und selbst der Mieterschutz hat es nicht immer vermocht, der Mietzinsteigerung Einhalt zu tun, da der neue Käufer eines Hauses befugt war, den Mietzins nach dem von ihm bezahlten Kaufpreis zu richten. Diese Lücke in der Mieterschutzgesetzgebung hatte einen umfangreichen spekulativen Häuserhandel zur Folge.

Als einziger Weg zur Milderung der Wohnungsnot verblieb der kommunale Wohnungsbau. Während die Stadt Basel zum ersten Mal in den Jahren 1919 und 1920, Höhepunkte der Wohnungsnot, wenn auch in bescheidenem Umfange, Wohnbauten in eigener Regie erstellte, vervielfachten die Städte Bern und Zürich in diesen Jahren den schon vor dem Kriege gepflegten kommunalen Wohnungsbau. In der Stadt Bern entfielen von der gesamten Wohnungsproduktion in der Vorkriegszeit (1910—1914) nur 0,3% auf den kommunalen Wohnungsbau, in den Kriegsjahren 7,6% und in den Jahren 1919 bis 1923 14,1%[23]).

Die Gemeinde Zürich errichtete im Jahrzehnt 1908 bis 1917 nur 5% aller neuen Wohnungen. Das Bild hatte sich aber im folgenden Jahrzehnt 1918 bis 1927 stark verschoben, denn während die Gesamtzahl der neu erstellten Wohnungen nur etwa um 8% zurückging, stieg der prozentuale Anteil des kommunalen Baues von 5% auf 9,9%[24]). Allerdings hat der kommunale Wohnungs-

[22]) Bericht an den Regierungsrat vom 25. Oktober 1911 (Staatsarchiv.)
[23]) H. Freudiger, Der Wohnungsbau in den schweiz. Gemeinden in Zeitschrift für Schweiz. Statistik u. Volkswirtschaft 69. Jahrg. Heft 3 (1933), S. 309.
[24]) M. Gitermann, Der komm. und genoss. Wohnungsbau der Stadt Zürich, in Annalen der Gemeinwirtschaft 1931, S. 92 ff.

bau in der Stadt Zürich in den Jahren 1920 bis 1925 beinahe stillgelegen, da die Subventionen des Bundes und des Kantones den gemeinnützigen Wohnungsbau gefördert hatte und die Erstellung von billigen Wohnungen mehr zu einer Funktion der Baugenossenschaften geworden war. Doch seitdem der Bund seine Subventionen für den Wohnungsbau eingestellt hatte, sah sich die Gemeinde wiederum gezwungen, zum kommunalen Bau zurückzukehren, um der steigenden Nachfrage nach billigen Wohnungen Genüge zu leisten.

Die Städte Basel und Bern haben indessen den städtischen Wohnungsbau nur in ganz bedeutungslosem Umfange wieder aufgegriffen.

Ueber die Entwicklung des kommunalen Wohnungsbaues in den Städten Basel, Bern und Zürich geben folgende Zahlen Aufschluss:

	Anzahl der Wohnungen:			
Stadt	1883/1913	1914/1918	1919/1925	1926/1932
Basel	—	—	173	32
Bern	183	63	392	5
Zürich	459	309	512	788

d) Das Baurecht

Das eidgenössische Zivilgesetzbuch, dessen Inkrafttreten auf den 1. Januar 1912 festgelegt worden ist, besagt in Art. 779:

« Ein Grundstück kann mit einer Dienstbarkeit belastet werden dass jemand das Recht erhält, auf oder unter der Bodenfläche ein Bauwerk zu errichten oder beizubehalten.

Dieses Recht ist, wenn es nicht anders vereinbart wird, übertragbar und vererblich.

Ist das Bauwerk selbstständig und dauernd, so kann es als Grundstück in das Grundbuch aufgenommen werden. »

Das Baurecht, in seiner elementaren Form aus dem römischen Recht stammend, war bisher in den kantonalen Gesetzen nicht geregelt; darin dürften auch die Gründe zu suchen sein, dass es vordem nicht zur Anwendung gebracht wurde, obgleich das Bedürfnis vorhanden war[25]). Dagegen war das Baurecht in Deutsch-

[25]) Im April 1909 unterbreitete die Basler Wohngenossenschaft dem Regierungsrat des Kantons Baselstadt ein Gesuch Grund und Boden nach deutschem Vorbilde in Erbbaurecht zu erhalten. Sie wurde aber mit ihrem Anliegen bis zum Inkrafttreten des neuen Z. G. B. vertröstet. s. Staatsarchiv. (Baurecht).

land, hier unter dem Namen Erbbaurecht geläufig, und in England schon mehrere Jahre vorher theoretisch und praktisch bekannt[26]).

Das wichtigste Merkmal des Baurechtes ist: während sonst zwischen Bauwerk und Boden ein enger persönlicher Zusammenhang besteht, hier der Eigentümer des Bodens ein anderer ist als der Nutzungsberechtigte des Bodens und gleichzeitige Eigentümer des Hauses. Der Grundstücksbesitzer vergibt mit dem Baurecht seine sämtlichen Nutzungsrechte des Grundstückes dem Bauberechtigten und erhält dafür eine Vergütung in Form eines jährlich zu entrichtenden Baurechtzinses.

Nach wie vor wird aber der Eigentümer des Grundstückes durch das Baurecht nicht in der freien Verfügung darüber gehemmt; er kann das Grundstück beliebig veräussern und belasten, ohne dass dem Bauberechtigten ein Vorkaufs- oder Einspruchsrecht zustünde. Aber auch der Bauberechtigte erhält mit ihm nicht nur das Recht auf dem Grundstück ein Gebäude zu erstellen, sondern er kann das Baurecht beliebig wieder veräussern oder belasten, sofern der Baurechtsvertrag nicht andere Bestimmungen trifft. In Deutschland kann die Veräusserlichkeit und die Vererblichkeit nicht vertraglich ausgeschlossen werden, doch ist die Vereinbarung zulässig, dass der Bauberechtigte zur Veräusserung des Baurechtes der Zustimmung des Grundeigentümers bedarf.

Ueber den Inhalt des Baurechtsvertrages entscheidet der Wille der Parteien, die ihre Rechte und Pflichten beliebig festsetzen können, umsomehr, als die gesetzlichen Bestimmungen des Baurechtes nicht restlich abgeklärt sind. Deshalb müssen im Baurechtsvertrag die Dauer des Rechtes, die Höhe der jährlich zu bezahlenden Baurechtzinsen und die Bestimmung des Gebäudes bei Ablauf des Vertrages näher festgelegt werden. Ausserdem steht es beiden Parteien zu, sich im Vertrag über die Gattung und über den Zweck des Bauwerkes, seine Ausstattung, über die Belastungshöhe und -art des Baurechtes usw. zu einigen. Vor der Reichserbbaurechtsverordnung vom 15. Januar 1919 besass in Deutschland der Bauberechtigte sogar das Recht, das Gebäude bei Ablauf des Vertrages abzureissen, wenn es nicht irgendwie finanziell belastet war.

Die Institution des Baurechtes wird vor allem von den Bodenreformern optimistisch beurteilt; sie haben auch am meisten dazu

---

[26]) In England entspricht dem Baurecht das Lease-hold-System, dessen Zeitdauer meist 99 Jahre beträgt. Im Gegensatz zu kontinentalen Gepflogenheiten wird es von privaten Grossgrundbesitzern und nicht von den städtischen Gemeinden vergeben. Mit dem Lease-hold bezweckt man eine dauernde Festhaltung des Grundeigentums in Händen der Grundherren zu erreichen.

beigetragen, es wieder aufleben zu lassen[27]). Nach ihnen ermöglicht das Baurecht dem Minderbemittelten den Besitz eines eigenen Hauses und die Schaffung von billigen Wohnungen, da der Bauberechtigte nur das Geld für den Hausbau aufbringen muss und nicht auch noch dasjenige für das Grundstück. Durch das Baurecht wird dem Grundbesitzer zugleich eine vorteilhafte Verwertung seines Grundbesitzes gesichert, die ihm gleichzeitig auch die Zuwachsrente zuführt. Die Bodenreformer vertreten ferner die Ansicht, dass mit dem Baurecht die Bodenspekulation beseitigt werden kann und die Bautätigkeit belebt wird[28]).

Die wenigen Gegner des Baurechtes sind teils in juristischen Kreisen, die es seiner Unabgeklärtheit wegen nicht befürworten, teils in gewissen Interessentenkreisen, wie Boden- und Häuserspekulanten und Hausbesitzervereinen zu suchen, die durch das Baurecht eine Schädigung ihrer Interessen befürchten. So sagte der bekannte Boden- und Häuserbesitzer Gregor Stächelin im Jahre 1912 anlässlich einer Versammlung des Hausbesitzervereines, des Gewerbeverbandes und der Bürgerpartei von Basel während der Referendumskampagne gegen die Erteilung eines Baurechtes an die Basler Wohngenossenschaft, dass die der Genossenschaft zu gewährenden Vergünstigungen dieser ermöglichen würden, um 15% billiger zu vermieten als die Hauseigentümer, eine Möglichkeit, die ohne die Geschenke, die der Staat dieser Genossenschaft mache, ausgeschlossen wäre.

Im offiziellen Flugblatt des Referendumskomitees gegen den Baurechtsvertrag wird sogar ausgesagt[29]):

« Die Wohngenossenschaft ist kraft ihrer Vorteile, die sie vom Staat erhält, in der Lage billiger zu vermieten als die Hauseigentümer. Diese werden daher ihre Mietzinse nicht mehr erhöhen können. »

Tatsache aber ist, dass im Laufe der folgenden Jahre trotz den verschiedenen Baurechtsverträgen, die die Stadt Basel vergab, die Mieten bis fast zur dreifachen Höhe der Vorkriegszeit gestiegen sind.

Aus dem Gesetz geht hervor, dass jeder Grundeigentümer das Recht besitzt, seinen Grund und Boden in Baurecht zu vergeben; wenn aber die Anhänger bodenpolitisch die günstigsten Wirkungen davon erwarten, so haben sie weniger an den reinen privatwirtschaftlichen Verkehr gedacht, sondern an den Fall, dass städtische Gemeinden oder Stiftungen als Grundeigentümer privaten Interessenten und gemeinnützigen Baugesellschaften oder Baugenossen-

---

[27]) Vgl. R. Sohm in Jahrbuch der Bodenreform, IV, S. 241.
[28]) A. Damaschke, Aufgaben d. Gemeindepolitik, S. 198 ff.
[29]) s. Staatsarchiv.

schaften als Bauberechtigte gegenüberstehen. In diesem Sinne behandelt auch A. Damaschke die Frage des Baurechts in seinem Buch über die Aufgaben der Gemeindepolitik.

Bei der Vergebung von kommunalem Grundbesitz in Baurecht spricht zunächst dafür, dass es ein treffliches Mittel darstellt, um Grund und Boden angemessen zu verwerten, ohne dass die Gemeinden ihn selbst bebauen müssen. Auf diese Weise kann Bauland der Bebauung zugeführt werden, das sonst vielleicht brach liegen würde. Damit kann unter Umständen die Bautätigkeit gefördert werden, was seinerseits das Angebot von Wohnungen erhöht. Zunehmendes Wohnungsangebot wird aber in der Regel der Tendenz auf Mietpreissteigerung entgegenwirken.

Von grösster Wichtigkeit ist ferner, dass die Gemeinden ihren Grundbesitz nicht aus der Hand zu geben brauchen und seinen Wertzuwachs, der bei aufsteigender städtischer Entwicklung nicht ausbleiben kann, dem Gemeinwesen dadurch erhalten.

In der Schweiz wurde der erste Baurechtsvertrag in Basel zwischen der Gemeinde und der Basler Wohngenossenschaft abgeschlossen. Als schon im April 1909 die Genossenschaft den Wunsch äusserte, städtischen Boden in Baurecht zu erhalten, befürwortete der damalige Vorsteher des Finanzdepartements, Dr. Paul Speiser, das Anliegen der Genossenschaft beim Regierungsrat aufs wärmste. Er war der Ansicht, dass das Baurecht des künftigen eidgenössischen Zivilgesetzbuches gerade bei gemeinnützigen Genossenschaften seine praktische Verwendung finden werde und eine gute Lösung darstelle, den städtischen Boden sozialpolitisch zu verwerten, ohne den finanziellen Vorteil des eigenen Grundbesitzes missen zu müssen. Dieser würde sich aber allerdings im wesentlichen erst nach Ablauf des Baurechtsvertrages durch den natürlichen Wertzuwachs des Grundstückes einstellen[30]).

Durch das Baurechtsgesuch der Basler Wohngenossenschaft angeregt, unterbreitete im Juni des gleichen Jahres der Bürgerrat, in einem Brief von Dr. Silbernagel an den Basler Regierungsrat, einen Vorschlag zur Untersuchung, in welcher Weise eine Verwertung der Liegenschaften der Bürgergemeinde, des Bürgerspitals und der Christoph Merian'schen Stiftung durch Parzellierung und Gewährung von Baurechten durchgeführt werden könne[31]). Die zum Studium der Frage gebildete Kommission verhielt sich dem Anzug Silbernagel gegenüber stark ablehnend und begründete ihre Stellung mit der Erklärung, dass die praktische

---

[30]) s. Staatsarchiv, Justiz-Dpt. an den Regierungsrat. 27. Mai 1909.
[31]) s. Staatsarchiv, Anzug Silbernagel vom 7. Juni 1909.

Einführung des Baurechtes den Bestrebungen des Sozialismus, allen Grundbesitz in das Eigentum des Staates zu überführen, nur Vorschub leisten würde. Ferner sei es ein Unding, wenn die Stadt Basel mit ihren Mitteln Experimente mache, deren Unrentabilität von vornherein ersichtlich sei. Besonders im Falle des Bürgerspitales sei eine 2—3%ige Rendite, die der in Baurecht vergebene Boden abwerfe, nicht dazu geeignet, dem Bürgerspital zu dienen. Selbst der einsichtsvolle Einwand von Louis Dietrich, dass im Baurecht das Mittel zu sehen sei, welches der Verwaltung der Chr. Merian'schen Stiftung erleichtere dem Testament von Christoph Merian nachzuleben, da die Stiftung trotz der beiden Gutachten von Heusler und von Thur ihr Land nicht veräussern dürfe und der Baurechtzins einen höheren Ertrag abwerfe, als die Grundstücke bei landwirtschaftlicher Bebauung erbringen würden, konnte die ablehnende Haltung der Kommission nicht abschwächen[32]).

Es ist deshalb nicht zu verwundern, wenn infolge dieser Einstellung die bürgerliche Mehrheit in der Stadt Basel der Baurechtsfrage nicht das nötige Verständnis entgegenbrachte, denn es handelte sich um die Einführung einer bisher in der Schweiz unerprobten Verwertungsform des städtischen Grundeigentums, die nach damaliger Auffassung mehr an Sozialismus grenzte als es den bürgerlichen Parteien genehm war. Der Aufklärungsarbeit der neugegründeten Gesellschaft für soziale Bodenpolitik und der Gleichgültigkeit der bürgerlichen Wählerschaft, die bei der Volksabstimmung am 28./29. September 1912 grossenteils nicht an die Urnen ging, ist es zu verdanken, dass der Baurechtsvertrag der Stadt Basel mit der Basler Wohngenossenschaft, wenn auch nur mit geringer Stimmenmehrheit, angenommen wurde.

Dieser Vertrag trat am 1. Juli 1912 in Kraft und soll am 30. Juni 1942, also dreissig Jahre nach dessen Inkrafttreten, zu Erde gehen. Der Genossenschaft werden 1748 m^2 an der Front Eichenstrasse-Buchenstrasse von der Einwohnergemeinde in Baurecht vergeben. Der Baurechtzins beträgt Fr. 0.80 per m^2 und Jahr. In jener Gegend wurde der damalige Bodenpreis auf Fr. 40.— per m^2 geschätzt, sodass der Baurechtzins 2% des Schatzungswertes betrug. Nach den Vertragsbestimmungen soll das Baurecht bei der Auflösung der Wohngenossenschaft oder im Falle ihres Konkurses erlöschen. Ohne Einwilligung des Regierungsrates darf die Genossenschaft ihr Recht weder veräussern noch verpfänden. Schliesslich ist sie nach Massgabe der geneh-

[32]) Vgl. Protokoll der Kommissionssitzung vom 4. Feb. 1911. Staatsarch.

migten Baupläne verpflichtet, das Bauland sofort zu bebauen und sämtliche Bauwerke während der Vertragsdauer in gutem Stand zu erhalten. Die Gebäude sind beim Erlöschen des Baurechtes in ordnungsgemässem Zustand der Stadt Basel zurückzugeben.

Der Regierungsrat verpflichtet sich hingegen dafür zu sorgen, dass die Basler Wohngenossenschaft das zur Ueberbauung erforderliche Kapital bis zur Höhe von 90% der Bausumme gegen Verpfändung des Baurechtes und der Gebäude erhält und während der Dauer des Vertrages auch behält, sofern die Genossenschaft als Schuldnerin ihren Verpflichtungen nachkommt und die jährliche Verzinsung des Kapitales leistet. Hierfür gilt der Zinsfuss, den die Kantonalbank für Beleihungen 1. Ranges jeweilen festsetzt. Nach Erlöschen des Baurechtsvertrages erfolgt der Uebergang der Gebäude und der übrigen Installationen an die Stadt Basel, gegenVerabfolgung einer Entschädigung für die Gebäude, die sich nach dem nunmehrigen Bauwert und Mietpreis richtet. Im Vertrag ist ausserdem eine Verlängerung des Baurechtes vorgesehen; spätestens ein Jahr vor Ablauf der dreissigjährigen Vertragsdauer muss seine Verlängerung vereinbart werden. Zur Sicherstellung des Baurechtzinses wird sein 20facher Betrag als Grundlast in das Grundbuch eingetragen[33]).

Bei der Erwägung der zu bestimmenden Vertragsdauer wurde in Betracht gezogen, dass der Art. 788 des ZGB. die Verfügung trifft, dass Grundlasten nach dreissigjährigem Bestande vom Schuldner abgelöst werden dürfen. Der Regierungsrat entschloss sich daher, die Baurechtsverträge auf diese Frist zu begrenzen, da die Ueberschreitung dieser Zeit die dingliche Sicherstellung des Baurechtzinses, durch vorzeitige Ablösung der Grundlast, zu gefährden vermöge.

Dieses Prinzip ist jedoch nicht immer aufrecht erhalten worden, vielmehr schwankt in Wirklichkeit die Dauer der bisher bewilligten Baurechtsverträge zwischen 25 und 100 Jahren. So wurde z. B. im Vertrag mit der Markthallengenossenschaft Basel die Bestimmung getroffen, dass die Baurechtserteilung auf 51 Jahre laute. Später, im September 1932, wurde jedoch der Vertrag um weitere 30 Jahre verlängert. Zur Sicherstellung des Baurechtzinses wurde grundbuchlich eine Grundlast seines dreifachen Betrages eingetragen; ausserdem musste die Genossenschaft eine Kaution von Fr. 400.000 stellen, für welche sie auf der Baurechts-

---

[33]) Vgl. Ratschlag betr. Baurechtsvertrag mit der Basler Wohngenossenschaft vom 28. März 1912.

parzelle eine unverzinsliche Sicherheitshypothek zu Gunsten des Kantons Basel-Stadt eintragen liess[34]).

Der Baurechtsvertrag mit der Genossenschaft der Schweizerischen Mustermesse lautet auf die Dauer von 70 Jahren; es ist aber vorgesehen, ihn um weitere 30 Jahre zu verlängern. Den Abmachungen entsprechend muss das Baukapital aber innerhalb dieses Zeitraumes auf Null abgeschrieben sein, da der Genossenschaft nach Ablauf des Baurechtes keine Entschädigungen für die Gebäude zugewiesen werden sollen.

Entgegen diesen verhältnismässig langfristigen Baurechtsverträgen der Stadt Basel mit Genossenschaften, teils gemeinnütziger Art, pflegen die Verträge mit industriellen und gewerblichen Betrieben die Dauer von dreissig Jahren nicht zu überschreiten.

In der Stadt Bern wurden anfänglich die Baurechtsverträge auf den beschränkten Zeitraum von fünfzig Jahren abgeschlossen. Nach Kriegsende wich die Gemeinde jedoch von diesem Prinzip ab, indem sie sich entschloss, zu dem sogenannten ewigen Baurecht überzugehen, d. h. die Baurechtsverträge nicht mehr zeitlich zu begrenzen, und auch die früheren Verträge in dieser Hinsicht abzuändern[35]).

Eine wichtige Bedeutung ist der Höhe des Baurechtzinses zuzumessen. Die heutigen Verhältnisse stellen sich so dar, dass immer nur ein Teil des Baulandes sich in den Händen der betreffenden Gemeinde befindet; wäre die Gemeinde Alleinbesitzerin des gesamten Baubodens, so könnte sie die Form des Baurechtes bei der Vergebung ihres Grund und Bodens erzwingen und dementsprechend auch die Höhe des Baurechtzinses festsetzen. Neben dem kommunalen Bodenangebot steht aber heute immer noch jenes der privaten Bodenspekulanten und Grundstücksbesitzer, sodass der Baulanderwerber immer die Entschlussfreiheit hat, ob er Grund und Boden zu Eigentum oder in Baurecht erwerben will. Für das System des Baurechtes wird er sich nur dann entschliessen, wenn es ihm grössere Vorteile zu gewähren verspricht als der Kauf von Bauland. Dies ist dann der Fall, wenn der geforderte Baurechtzins niedriger ist als der Hypothekarzinsfuss für eine den Kaufpreis völlig deckende Hypothek. Bei einer begrenzten Dauer des Baurechtes muss aber der Bodenerwerber andererseits meist eine höhere Amortisationsquote für das Gebäude ansetzen als bei einem Bau zu unumschränktem Eigentum. Diese Amortisationsdifferenz muss deshalb bei der

---

[34]) Baurechtsvertrag m. d. Markthallengenoss. vom 22. 3. 1928.
[35]) Verwaltungsbericht der Stadt Bern, Jahr 1920.

Bestimmung des Baurechtzinses in Berücksichtigung gezogen werden. Ausschlaggebend für den Entschluss ob Baurecht oder Bodeneigentum dürfte aber sein, dass beim Baurecht für den Bauberechtigten keine Aussicht besteht, den Wertzuwachs des Grundstücks zu erhalten, da der Wertzuwachs voll und ganz der Grundeigentümerin, der Gemeinde, verbleibt. Der einzelne private Baulustige ist in der Regel viel zu stark von spekulativem Geist beseelt, als dass er sich einen Konjunkturgewinn entgehen liesse; er wird sich deshalb in den wenigsten Fällen von den Vorteilen des Baurechtes überzeugen lassen. Hingegen eignet sich das Baurecht vor allem für Genossenschaften, hauptsächlich Wohngenossenschaften, denen diese Rechtsform die Möglichkeit bietet, billiger zu vermieten als der private Hausbesitzer, der seinen Grund und Boden käuflich erworben hat. Im allgemeinen sind die Wohngenossenschaften auch weniger spekulativ eingestellt als jener, denn ihnen liegt an erster Stelle daran, dem Genossenschafter zu einer billigen Miete zu verhelfen. In einzelnen Fällen wird das Baurecht auch bei privaten Firmen und Unternehmungen von begrenzter Lebensdauer Anklang finden, die vorziehen, das am Grundstück ersparte Kapital im eigenen Betrieb zu investieren.

Wenn die Gemeinden Grund und Boden in Baurecht vergeben, so geschieht dies grösstenteils mehr aus sozialpolitischem als aus fiskalischem Ermessen. Die Festsetzung des Baurechtzinses wird sich deshalb nicht einer starren Berechnung, sondern dem einzelnen Fall anpassen. Grundlegend für die Festsetzung des Baurechtzinses ist in Basel einerseits wohl der Schatzungswert des Landes, doch wird in der Regel auch die mutmassliche Rendite des Baurechtobjektes in Berücksichtigung gezogen. Der Basler Wohngenossenschaft wurde im Jahr 1912 für die gesamte Dauer des Vertrages ein Baurechtzins von Fr. 0.80 pro m^2 gefordert. Nach dem damaligen Bodenschatzungswert von Fr. 40.— entsprach dieser Zins 2% des Bodenwertes. Der vertragliche Baurechtzins der Wohnkolonie im Langen Lohn wurde im Jahre 1920 in gestaffelter Form festgelegt, und zwar im min. 20 cts. und im max. 60 cts. nach Ablauf des vierten Vertragsjahres. Für eine angemessene Verzinsung des Grundstückes hätte pro Jahr und m^2 Fr. 1.40, gleich 7% des Bodenschatzungswertes von Fr. 20.—, gefordert werden sollen. Das Basler Finanzdepartement zog aber in Erwägung, dass die Wohnkolonie für jede Wohnung einen Garten und als Baustil einen modernen Flachbau, mit Parterre und 1. Stock, vorgesehen hatte. Eine Verteilung der Baurechtzinsen auf mehrere Stockwerke, wie bei der Basler Wohngenossenschaft, wäre hier nicht durchführbar gewesen. Das Entgegenkommen glaubte

die Regierung ferner dadurch gerechtfertigt, als es sich bei der Wohnkolonie im Langen Lohn zum grossen Teil um eigentliche Arbeiterwohnungen handelte[36]). Für den bedeutend wertvolleren Boden der Schweizerischen Mustermesse wurde in Anbetracht ihres Zweckes ein Baurechtzins von Fr. 1.50 bis Fr. 3.— festgesetzt. Der Baurechtsvertrag mit der Garagenunternehmung an der Heuwage sieht einen jährlichen Zins von Fr. 12.000 vor, was einer Verzinsung von Fr. 5.26 pro m^2 entspricht. Die Markthallengenossenschaft verpflichtete sich hingegen den in Baurecht erhaltenen Boden, im damaligen Werte von Fr. 800.000, nach der Höhe des Zinsfusses, den die Basler Kantonalbank auf Wohnbauten berechnet, zu verzinsen. Im Vertragsjahr 1928 betrug dieser 6%.

Die Festsetzung des Baurechtzinses bei Vertragsabschluss für die gesamte Dauer des Baurechtes zieht aber den grossen Nachteil nach sich, dass der Baurechtzins auf diese Weise nicht dem allmählichen Wertzuwachs des Grundstückes angepasst werden kann. Deshalb zog die Stadt B e r n vor, ihre Baurechtsverträge in dem Sinne abzuschliessen, dass der Bauberechtigte sich verpflichtet, den erhaltenen Boden nach der jeweiligen Grundsteuerschatzung des Grundstückes zu verzinsen. Als Zinsfuss anerkennt er den, welchen die Hypothekarkasse des Kantons Bern für Hypotheken 1. Ranges festsetzt, abzüglich ein Viertel Prozent[37]).

Im Gegensatz zum früheren deutschen Recht bestimmt die Reichserbbaurechtsverordnung vom 15. Januar 1919, dass mit Rücksicht auf die Beleihbarkeit des Erbbaurechtes der Erbbauzins nach Zeit und Höhe für die gesamte Vertragsdauer, wenn auch nicht gleichmässig hoch, so doch im voraus festgelegt werden muss, weil andernfalls der Wert einer Erbbauhypothek unberechenbar sein würde, hauptsächlich im Falle ihr etwa eine im Rang vorgehende Erbbauzinsreallast unvorhersehbaren Erhöhungen unterläge[38]). Damit muss zunächst die Frage der Sicherstellung des Baurechtzinses berührt werden.

Das eidgenössische ZGB. sieht in den Artikeln 675 und 779 vor, dass das Baurecht eine einfache Dienstbarkeit zu Lasten eines Grundstückes sei, wobei es als solche immer nur ein dingliches Recht des Bauberechtigten am belasteten Grundstück begründet, niemals aber ein dingliches Recht des Grundstückeigentümers, denn für diesen tritt es ausschliesslich als Last in Erscheinung.

---

[36]) s. Staatskanzlei, Finanzdept. an d. Reg. Rat, 6. April 1920.
[37]) Botschaft des Stadtrates an die Gemeinde, 11. September 1919.
[38]) Tietz, Art. Erbbaurecht i. HWB d. Kommunalwiss. Ergänzungsband, Jena 1927.

Durch den Baurechtsvertrag, der für die Einräumung der Dienstbarkeit eine Gegenleistung in Form des Baurechtzinses festsetzt, entsteht bloss ein obligatorischer Anspruch auf ihn. Artikel 782, Abs. 3 des ZGB. eröffnet jedoch die Möglichkeit, bei der grundbuchlichen Eintragung des Baurechtes als Grundstück auf dieses ein Pfandrecht für den Baurechtzins zu bestellen, oder die persönliche Schuld des Bauberechtigten als Grundlast darauf zu legen. Ein solches Pfandrecht oder eine solche Grundlast besteht aber von Gesetzes wegen nicht, sondern die Parteien müssen sie durch Eintragung in das Grundbuch festlegen[39]).

Schon in ihrem ersten Baurechtsvertrag mit der Basler Wohngenossenschaft, wie auch in den folgenden Verträgen, trachtete die Stadt Basel darnach, sich den Baurechtzins durch eine im Grundbuch vermerkte Grundlast zu sichern. Die Stadt Bern dagegen pflegte in den Baurechtsverträgen die Verpflichtung des Bauberechtigten zur Zahlung des Zinses inhaltlich mit dem Baurecht zu einem einzigen dinglichen Verhältnis zu verbinden. In den Verträgen besagt eine Klausel, dass im Falle der Säumnis des Schuldners in der Bezahlung des Baurechtzinses der Gemeinde das Recht zustünde, auf dem Wege der Zwangsvollstreckung Befriedigung aus dem Erlös des Baurechtes und Sondereigentums zu verlangen.

Dass diese Vertragsform unrichtig war, zeigte sich zunächst, als die Einwohnergemeinde Bern gegen die Baugenossenschaft Neue Könizstrasse in Bern Betreibung auf Grundpfandverwertung erhob, weil die Genossenschaft, die im Jahre 1920 Boden in Baurecht erhalten hatte, den Baurechtzins nicht mehr bezahlen konnte. Die nachfolgende Klage der Gemeinde wurde im Jahre 1923 sowohl vom kantonalen Gericht als auch vom Bundesgericht, mit Hinweis auf die Artikel 675 und 779 des ZGB., abgewiesen. Im Jahre 1926 musste sich die Stadt Bern eines gleichliegenden Falles wegen einem ähnlichen Entscheid des Bundesgerichtes unterwerfen[40]). Die Stadt Bern stand vor einem Dilemma, denn bei der Abschliessung der Baurechtsverträge liess sie sich von einem Gutachten Professor Eugen Hubers leiten, der sich seinerseits an Wittmaaks Theorie anlehnte. Wittmaak sagt, dass sobald der Verbindung der Rentenschuld mit dem Baurecht im Vertrag deutlich Ausdruck gegeben werde, so könne die Gemeinde von Gesetzes

[39]) Vgl. Entscheid der Schuldb. u. Konkurs-Kammer des Bundesgerichts Jahr 1923, Bd. 49 III., S. 180 ff.

[40]) Bundesgerichtsentscheide 1923, Bd. 49 III, S. 180 ff,
» 1926, » 52 II, S. 27 ff.

wegen Befriedigung aus dem Baurecht und Sondereigentum auf dem Wege der Zwangsverwertung verlangen[41]).

Dieser Zwiespalt in der juristischen Auslegung des Baurechtes veranlasste daher die Gemeinde Bern, vorderhand von weiteren Vergebungen von städtischem Grund und Boden in Baurecht abzusehen. (Ausnahmsweise wurde jedoch der Stiftung « Schweizerisches Schulmuseum » in der ersten Hälfte des Jahres 1933 ein Baurecht eingeräumt.)

In der Schweiz noch völlig unabgeklärt ist die Frage der Beleihbarkeit des Baurechtes. Regierungsrat Speiser sagte schon im Jahre 1909[42]):

« Es ist in Betracht zu ziehen, dass die Gemeinde ihrerseits nicht nur den Boden billig vergeben, sondern noch obendrein zum Kreditgeber des Bauberechtigten werden muss, wenn dieser kreditbedürftig ist. Denn das Baurecht ist kein erfreuliches Kreditobjekt, und darum werden Banken und Private, wenigstens anfänglich, schwer auf diese Sicherheit leihen. Die Belastungsfähigkeit des Baurechtes leidet unter der Schwierigkeit der Berechnung seines Wertes ; neben dem Wert des Bauwerkes kommt mindernd in Betracht die Vereinbarungen über die Dauer und den Anfang des Baurechtes, über die Verteilung der Lasten, über das Schicksal des Bauwerks bei Ende des Rechts, usw. »

Dass das Baurecht mit dinglichen Rechten, wie Grund- und Reallasten, Hypotheken, Vorkaufsrechten und dgl. belastet werden kann, stand schon immer ausser Zweifel, nur ist man noch heute in der Schweiz im Unklaren, wie hoch ein Baurecht hypothekarisch belastet werden kann, ohne die Sicherheit der Belastung zu gefährden. Denn, dass Grundlasten mit Vorrang, wie in Basel, die Vertragsdauer des Baurechtes und die Zukunft des Bauwerkes den grössten Einfluss auf seine Beleihbarkeit ausüben, benötigt keine weiteren Erläuterungen. In dieser Unsicherheit ist auch der Grund zu suchen, dass das Baurecht sowohl in Basel wie auch in Bern nicht von privaten Banken, sondern durch staatliche Kreditinstitute beliehen wird. In Basel ist dies die Basler Kantonalbank, in Bern die Hypothekarkasse des Kantons Bern.

Auch in dieser Frage hat in Deutschland die Reichserbbaurechtsverordnung vom Jahre 1919 Abhilfe geschaffen. Sie stellt für die Beleihbarkeit des Baurechtes brauchbare Grundsätze auf, indem sie die Grenzen der Mündelsicherheit einer Erbbauhypothek als den Kernpunkt ihrer wirtschaftlichen Sicherheit festsetzt. So sagt die Verordnung, dass der Wert des Erbbaurechtes der halben Summe des Bauwertes und des Ertragswertes gleichzusetzen ist. Diese Summe darf jedoch nicht den Ertragswert übersteigen. Der zeitlichen Begrenzung des Baurechtes wird da-

[41]) Wittmaak, Das Erbbaurecht des BGB., S. 81 ff.
[42]) s. Staatsarchiv: Justiz-Dpt. a. d. Reg. Rat, 27. Mai 1909.

durch Rechnung getragen, dass für eine Mündelhypothek eine bestimmte Tilgung, unter Zuwachs der ersparten Zinsen, gefordert wird. Die Tilgung hat spätestens 10 Jahre vor Ablauf des Baurechtes zu enden und darf nicht länger dauern als die Zeit, die zur buchmässigen Abschreibung des Bauwertes erforderlich ist. Der mündelsichere Wert entspricht dem halben Wert des Erbbaurechtes[43]).

Praktisch hat sich in der Stadt Bern eine Typisierung der Baurechtsverträge in dieser Hinsicht herausgebildet. Eine Klausel in den Verträgen besagt:

« Um der Gefahr der Ueberlastung des Baurechts durch die Bauberechtigten möglichst zu begegnen, hat der Baurechtsberechtigte die Einwilligung des belasteten Grundeigentümers zur Aufnahme von Hypotheken über 80% der Grundsteuerschatzung des Sondereigentums hinaus einzuholen. »[44])

Weniger einheitlich in der Bewilligung von Hypotheken und deren Belastungshöhe für Baurechte ist die Stadt Basel; sie entscheidet darüber von Fall zu Fall. Der Basler Wohngenossenschaft wurde seinerzeit eine Hypothek von 90% der Baukosten eingeräumt. Die Markthallengenossenschaft durfte ihre Gebäulichkeiten bis zu 60% der Baukosten belasten, doch gewährte ihr die Stadt Basel im Jahre 1929 ein Darlehen von Fr. 150.000, das hypothekarisch sichergestellt wurde, sodass nunmehr die hypothekarische Belastung der Baurechtsparzelle der Markthallengenossenschaft rund 65% beträgt. Es ist zu konstatieren, dass die Stadt Basel geneigt ist, Wohngenossenschaften, ihrer Gemeinnützigkeit wegen, eine höhere hypothekarische Belastung zu gewähren als gewerblichen Unternehmungen oder Genossenschaften, deren materielle Zwecke im Vordergrund stehen.

Das Baurecht sieht vor, dass die auf den Baurechtsparzellen erstellten Gebäude bei seinem Erlöschen, sei es durch Zeitablauf oder aus Gründen der Nichteinhaltung der vertraglichen Vereinbarungen, an den Grundbesitzer, in diesem Fall an die städtische Gemeinde, übergehen soll. In der Schweiz ist gesetzlich nicht festgelegt, ob der Bauberechtigte den Anspruch erheben kann, eine Vergütung für die abgetretenen Gebäude zu fordern. Es ist klar, dass die Aussicht auf Entschädigung dem Bauberechtigten einen starken Antrieb zur Erhaltung des Gebäudes gibt, hauptsächlich, wenn sich die Höhe der Entschädigung nach dem Zustand des Gebäudes richtet. Gleichzeitig wird aber auch die Beleihbarkeit des Baurechtes erleichtert, da eine Vergütung unmittelbar den

[43]) Tietz, Art. Erbbaurecht i. HWB. d. KW., Ergänzungsband, Jena 1927.
[44]) G. Gutmann, Komm. Wohnungspolitik d. Stadt Bern, S. 45.

Realgläubigern des Baurechtes zugute kommt, die aus dem Erlös der Gebäudeentschädigung ihre Ansprüche befriedigen können. Dort, wo diese Vergütung nicht vorgesehen ist, namentlich in England, hat sich gezeigt, dass, je näher der Termin des Vertragsablaufes herannaht, desto bedenklicher der Zustand der Gebäude wurde; der Bauberechtigte besitzt hier nicht das Interesse, für eine gute Erhaltung des Bauwerkes zu sorgen, da dieses sowieso in absehbarer Zeit nicht mehr in seinem Besitz sein wird, sondern in Händen des Grundeigentümers. Dass damit eine Reihe volkswirtschaftlicher Werte der allmählichen Vernichtung anheimfallen, dürfte ausser Zweifel stehen.

Mit wenigen Ausnahmen, z. B. den Baurechtsvertrag mit der Garagenunternehmung an der Heuwage in Basel, beschloss daher die Basler Regierung, die auf Baurechtsgrundstücken erstellten Gebäude bei Erlöschen der Dienstbarkeit zu vergüten. Aber nicht nur um eine Vernachlässigung des Gebäudezustandes zu verhindern, ist die Entschädigung an die Bauberechtigten vorgesehen, sondern auch um ihnen zu ermöglichen, bei der Amortisation eine geringere Quote anzusetzen, als wenn das betreffende Gebäude der Gemeinde entschädigungslos zufiele. Ist der Bauberechtigte eine gemeinnützige Wohngenossenschaft, so wird die geringere Amortisationsquote ermässigend auf ihre Mietpreise wirken.

Der § 10 des Baurechtsvertrages mit der Basler Wohngenossenschaft vom Jahre 1912 bestimmt unter anderem:

« . . . nach dem Erlöschen des Baurechtes erfolgende Uebergang der Gebäude und der übrigen Einrichtungen an die Einwohnergemeinde geschieht gegen Ausweisung einer Entschädigung, die sich richtet nach dem dannzumaligen Bauwert einerseits und dem dannzumaligen Mietwert andererseits. Kann die Entschädigung nicht auf gütlichem Wege vereinbart werden, so soll ein Schiedsgericht erst- und letztinstanzlich die Entschädigung festsetzen. »[45])

Der im Jahre 1928 abgeschlossene Baurechtsvertrag mit der Markthallengenossenschaft sieht dagegen vor:

« Mit dem Aufhören des Baurechts gehen auch bei vorzeitiger Auflösung des Baurechtsvertrages sämtliche auf dem zu Baurecht übergebenen Terrain stehenden Gebäude und Anlagen in das Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel über. Für die übernommenen Bauten und Einrichtungen erhält die Genossenschaft eine Barentschädigung . . . die sich nach dem errechneten Buchwert festsetzt. »[46])

Der ergänzende Baurechtsvertrag mit der Markthallengenossenschaft vom September 1932 verpflichtet sie, Gebäude und Anlagen jährlich mit einem bestimmten Prozentsatz zu amortisieren, sodass beim Ablauf des Vertrages im Jahre 2004 eine vollständige Ab-

---

[45]) s. Baurechtsvertrag mit der Basler Wohngenossenschaft 1912.
[46]) » » » Markthallengenossenschaft 1928.

schreibung stattgefunden haben wird. Praktisch wird somit eine Entschädigung an die Genossenschaft hinfällig, da der Vertrag eine solche nur nach dem errechneten Buchwert vorsieht, der im Jahre 2004 gleich Null sein muss. Wenn der Vertrag aber vorzeitig zum Erlöschen gebracht werden sollte, so steht eindeutig fest, dass die Vergütung an die Genossenschaft in der Höhe des Buchwertes von Gebäude und Anlagen sein wird. Nicht eindeutig klar ist hingegen die Bestimmung, wie im Falle der Basler Wohngenossenschaft, dass « sich die Entschädigung einerseits nach dem dannzumaligen Bauwert, andererseits nach dem dannzumaligen Mietpreis richte », denn nichts deutet darauf, ob die Auszahlung der Entschädigung in der ganzen Höhe oder nur zu einem Teil des Bauwertes erfolgen soll. Der Bauberechtigte kann jedoch dieser Frage dadurch ausweichen, dass er auf eine Verlängerung des Vertrages eingeht, die eine völlige Amortisation des Bauwerts ermöglicht.

Vorbildlich ist in dieser Frage ebenfalls die deutsche Gesetzgebung. Sie bestimmt, dass für den Fall des Erlöschens des Baurechtes das Gebäude an den Grundeigentümer übergeht, dieser aber dem Bauberechtigten regelmässig eine Entschädigung zu leisten habe, die mindestens 2/3 des gemeinen Bauwertes zur Zeit des Ablaufes betragen muss, wenn es zur « Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses minderbemittelter Bevölkerungskreise » bestellt ist[47]).

Gegenüber der Vorkriegszeit, mit 250 Baurechtsverträgen, hat Deutschland bis zum Jahre 1927 im gesamten 2700 Verträge abgeschlossen mit einer gesamten Baurechtfläche von ca. 480 ha[48]). Ob diese geisteigerte Inanspruchnahme des Baurechtes von seiner gesetzlichen Regelung oder vom Kapitalmangel in Deutschland abzuleiten ist, kann nicht ohne weiteres beantwortet werden, doch dürften beide Momente als Begründung dieser Tatsache dienen.

Hinsichtlich der umfangreichsten Anwendung des Baurechtes stehen in Deutschland die Städte Leipzig mit 59 ha, Dresden mit 48 ha und 1855 Wohnungen, Augsburg mit 41 ha und Mannheim mit 33 ha und 1225 Wohnungen an der Spitze. Eine Gegenüberstellung der in den schweizerischen Städten Basel und Bern in Baurecht vergebenen Grundfläche mit der in deutschen Städten vergebenen, ist nur insofern zulässig, als keine Rückschlüsse vergleichender Art auf die Bodenpolitik beider Länder gezogen werden, denn die verschiedene Regelung des Gesetzes in beiden Län-

---

[47]) Tietz, Art. Erbbaurecht i. HWB. d. Kommunalwiss., Ergänzungsband.
[48]) a. a. O.

dern, sowie deren wirtschaftlichen Verhältnisse lassen dies nicht zu. Ferner wird eine Einrichtung, die in dem einen Land sich grossen Zuspruchs erfreut, in einem anderen nicht immer den gleichen Erfolg aufweisen können.

In Bern wurde 1932 der Umfang des Gemeindeterrains, das mit Baurecht zu Dritthänden gegeben worden ist, auf rund 13,6 ha geschätzt. Inzwischen wurden jedoch verschiedene Baurechtsverträge aufgehoben; aber auch bei Berücksichtigung dieser Abgänge bewegt sich der Schatzungswert des Baurechtgeländes noch immer um ca. Fr. 1.900.000 herum, wovon der weitaus grösste Teil zusammenhängende Baurechtsparzellen in Händen von Baugenossenschaften betrifft. Nur ein unbedeutender Bruchteil solcher Parzellen im annähernden Werte von Fr. 100.000 geht vereinzelte private Baurechtnehmer an[49]).

Bis Ende des Jahres 1933 sind im Kanton Baselstadt im gesamten 42 ha Grund und Boden in Erbbaurecht vergeben worden. Hiervon entfallen 21 ha auf den Besitz der Christoph Merian'schen Stiftung für das Freilager Dreispitz und Lagergebäude auf dem gleichen Areal. Für Wohnungszwecke erhielten Baugenossenschaften ca. 6 ha Land, während die restlichen 15 ha in Baurecht vergebenen Parzellen für Hafenanlagen, zu Industrie- und Gewerbezwecken, für Ausstellungsgebäude und Sportanlagen verwandt wurden.

---

[49]) Schlussbericht d. stadträtlichen Kommission für Bodenpolitik a. d. Stadtrat und Gemeinderat von Bern vom 25. Februar 1932, ergänzt am 15. Oktober 1932.

Schlussbetrachtungen

Wenn von den Bodenreformern die Wohnungsfrage als eine Bodenfrage bezeichnet wird, so mag dies mit gewissen Einschränkungen wohl für die Jahre vor dem Kriege zugetroffen haben. Adolf Weber wies jedoch schon gegen Ende des ersten Dezenniums des gegenwärtigen Jahrhunderts darauf hin, dass die Wohnungsfrage eine Baukostenfrage geworden sei.

Dass die Bedeutung der Bodenpreisgestaltung für Wohnung und Miete in der Nachkriegszeit wesentlich zurückgegangen ist, dürfte ausser Zweifel stehen. Hingegen lässt sich die Tatsache nicht leugnen, dass die Baukosten als solche in der Hauptsache die Verteuerung der Mieten herbeigeführt haben. Die wichtigsten Komponenten der Baukosten, Löhne und Baumaterialien, die zu Beginn der 20er Jahre ihren Höchststand erreichten, weisen zum Teil, trotz bedeutender Preisrückgänge in den letzten 10 Jahren, immer noch Erhöhungen bis zu 150% gegenüber den letzten Vorkriegsjahren auf. Besonders die Bauhandwerkerlöhne sind seit 1920 beinahe stationär geblieben, wie die folgenden Zahlen, für die Stadt Zürich berechnet, beweisen[1]):

Bauarbeiterlöhne in der Stadt Zürich 1914 und 1920 bis 1931 (Durchschnittslöhne):

Jahre	Maurer	Handlanger	Zimmerleute	Dachdecker	Spengler	Gipser	Maler
			Stundenlöhne in Rappen				
1914	67	50	72	87	82	94	81
1920	186	153	184	204	—	215	190
1921	189	154	192	215	—	215	190
1925	171	135	177	208	183	230	185
1930	179	140	184	210	189	237	192
1931	178	140	184	210	191	237	197

[1]) Zürcher Baukosten-Index i. Stat. d. Stadt Zürich Heft 38, 1932, S. 32 und 33. Hrg. vom Stat. Amt d. Stadt Zürich.

Wesentlich geringer sind noch die Preisunterschiede bei den Baumaterialien in den Jahren 1914 und 1931[2]):

Baumaterialienpreise 1914, 1920 und 1931:

Jahre	Backsteine normal o/oo	Biberschwanzziegel o/oo	Portl. zement 10 T. o. S.	Baugips o. Sack 10 T	Zementsand m³	Konstr. Holz m³	Rundeisen i. Stang. 100 Kg.
			Preise in Franken				
1914	40.—	57.—	405.—	210.—	4.30	57.—	16.50
1920	102.15	170.—	1090.—	584.15	9.20	127.—	67.75
1931	60.—	105.—	375.—	450.—	7.—	71.—	19.44

Hinzu kommt, dass sich die Ansprüche der Mieter an die Innenausstattung der Wohnungen seit dem Kriege bedeutend gehoben haben, was seinerseits zur Verschärfung des Baukostenproblems beiträgt. Ohne diesen Faktor jedoch zu berücksichtigen, steht die Kurve des Baukostenindex im Jahre 1933 noch weit über ihrem Ausgangspunkt im Jahre 1914.

Entwicklung der gesamten Baukosten 1914/33 in der Stadt Zürich[3]):

Jahre	Gesamtindex 1914=100	Kosten pro m³ umbauten Raumes
1914	100	32.62
1920	248.8	81.24
1925	172.8	56.24
1930	154.0	50.39
1931	149.9	49.08
1932	143.9	47.15
1933	138.5	45.35

Es erhebt sich nun die Frage, ob die Bodenpreisbildung trotzdem für die Höhe der Wohnungsmieten von Bedeutung sein kann. Zu ihrer Beantwortung muss man sich zunächst darüber klar sein, dass der Anteil des Grundstückspreises am Gesamtaufwand bei der Erstellung von Wohnungsbauten heute sehr bescheiden ist. Nach Fuchs betrug er in Deutschland vor dem Kriege schätzungsweise 20 bis 24%, er stellte sich aber bis zum Ausbruch der gegenwärtigen Krise nur noch auf 8 bis 12% der Anlagekosten[4]). In der Schweiz liegen entsprechende Zahlen für die Stadt Zürich vor. Es wurde für diese Berechnung ein « Indexhaus » mit einer besetzten

[2]) Ebenda. S. 35.
[3]) Zürcher Baukosten-Index i. Stat. d. Stadt Zürich, Heft 38, S. 21.
[4]) Fuchs: Boden als Grundlage des Wohnungsbaues i. HWB. d. Ww.

Fläche von 450 qm angenommen, dafür an Hand der Durchschnittspreise der Kreise 2—8 in Zürich die Landerwerbskosten ausgerechnet und mit den durchschnittlichen Baukosten pro Zeitabschnitt in Beziehung gesetzt. Es ergab sich folgendes Bild[5]):

Bodenpreise in Zürich als Bestandteile der Kosten eines Gebäudes:

Jahre	Baukosten	Landerwerb	Anlagekosten	Prozentualer Anteil d. Landeskosten
1913/14	83.000	10.000	93.000	10,7%
1920/23	179.600	9.200	188.800	4,9%
1924/27	143.000	11.800	154.800	7,6%
1928/31	130.200	13.400	143.600	9,3%

Nach dieser schematischen Berechnung ist die anteilsmässige Bedeutung der Landerwerbskosten an den gesamten Anlagekosten im Zeitabschnitt 1928/31 trotz teurerer Bauplatzpreise immer noch geringer als vor dem Kriege. Der Einfluss der Grundstückspreise auf Wohnung und Miete ist somit verhältnismässig gering.

Während in den meisten europäischen Ländern die Grundstückspreise sinkende Tendenz aufweisen, beharrt der städtische Grund und Boden in der Schweiz auf seinem Höchststand oder ist sogar immer noch im Steigen begriffen.

Der akute Wohnungsbedarf, der gegen Ende des Krieges eintrat und bis in das Jahr 1924 hineinreichte, brachte in der Folge eine erhebliche Nachfrage nach Grundstücken; die Grundstückspreise stiegen. Es wäre nun anzunehmen gewesen, dass durch die angestrengte Bautätigkeit bis in die letzten Jahre hinein, die fast in der gesamten Schweiz einen grossen Wohnungsüberfluss, besonders an Mittel- und Grosswohnungen, hervorgerufen hat, die Grundstückspreise eher Neigung zur Verbilligung aufzuweisen hätten. Aber nein, aus der unsicheren Lage von Handel, Gewerbe und Industrie in der Krise, entwickelte sich eine Art innerer Kapitalflucht in den Haus- und Grundbesitz, obgleich Leerwohnungsziffern von über 4% vorauszusehen waren, wie sie selbst die ersten Kriegsjahre kaum gekannt haben. Die politischen Umwälzungen in Europa, Währungsstürze und Devisenausfuhrbestimmungen führten weiteres flüchtiges Kapital in die Schweiz, das zum Teil ebenfalls in Grund- und Hausbesitz angelegt wurde oder zur Finanzierung von Wohnungsbauten diente. Es mag auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass tendenziöse Anzweifelungen der Stabilität des Schweizerfrankens im Auslande zur Unterbindung

[5]) Zürcher Baukosten-Index, S. 38.

der Kapitalflucht und des Devisenschmuggels ängstliche Charaktere veranlasst haben, ihre Mittel voreilig in Grund- und Hausbesitz zu investieren. Nur in der Weise lässt sich der wenig veränderte Liegenschaftsumsatz und die zunehmende Bautätigkeit in den Frühlingsmonaten des Jahres 1934 gegenüber dem Vorjahre erklären.

Fertige Neubauwohnungen in der Stadt Zürich[6]):
Januar/März 1934: 1160 (714), April/Juni 1934: 227 (203).

Fertige Neubauwohnungen in der Stadt Basel[7]):

	Januar/März	April/Juni	Juli/September
1933	163	426	417
1934	107	743	616

Der Einbruch der Grundstückspreise lässt sich aber nicht vermeiden, sobald die Unrentabilität der Wohn- und Renditenhäuser voll und ganz erkannt worden ist. Selbstverständlich werden zunächst Villenviertel und Luxusquartiere davon betroffen, denn Interessenten, die Liebhaberpreise für derartige Grundstücke bezahlen, werden immer seltener aufzufinden sein. So berichtet die Zeitschrift « Der Schweizerische Haus- und Grundeigentümer » von Frankreich, vornehmlich von Paris, dass in den letztvergangenen Jahren die Grundstückspreise in den bevorzugten Wohnvierteln beinahe um die Hälfte gesunken sind[8]). Auch in der Schweiz machen sich schon die ersten Anzeichen eines allgemeinen Grundstückspreisausfalles bemerkbar.

Die städtischen Gemeinden in der Schweiz, welche über einen ausgedehnten Grundbesitz verfügen, besässen die Macht, die Tendenz einer allgemeinen Bodenpreissenkung zu beschleunigen, indem sie ihren Grundbesitz Interessenten zu Preisen unter dem gegenwärtigen Verkehrswert abgeben würden. Die Sinnlosigkeit dieses Vorgehens käme jedoch in dem Augenblick voll zum Ausdruck, da sich der Grundstücksmarkt als nicht mehr aufnahmefähig erweist, was unter den jetzigen Voraussetzungen in kurzer Zeit erfolgen muss, und der Grundstücksumsatz nicht mehr gesteigert werden kann. Abgesehen von der Mindereinnahme, welche die Städte infolge der Veräusserung ihres Grund und Bodens unter dem Werte erzielen würden, trügen sie zur Entwertung ihres eigenen Grundbesitzes zu.

---

[6]) Züricher Stat. Nachrichten 1934, Heft 1 und 2, hrg. vom Stat. Amt der Stadt Zürich. (Die eingeklammerten Zahlen entsprechen der Wohnbautätigkeit in den gleichen Zeitabschnitten des Vorjahres.)

[7]) Stat. Vierteljahresübersichten I/III, 1934, Beilage zu den Stat. Monatsberichten des Kantons Basel-Stadt.

[8]) No 3, vom 1. Februar 1933.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass sinkende Bodenpreise, ebenso wie geringere Baukosten, vorübergehend die Wohnbautätigkeit anregen. Dies aber nur solange als Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage miteinander übereinstimmen. Bedenkt man jedoch die Stagnation in der städtischen Bevölkerung, die erschwerte Einwanderung und den Geburtenrückgang seit dem Kriege, so gelangt man zur Einsicht, dass der jetzige Leerwohnungsstand, dessen Höhepunkt wahrscheinlich nicht mehr fern liegt, durch ungerechtfertigtes Bauen nicht weiter gesteigert werden darf.

Ein überwiegendes Wohnungsangebot muss schliesslich wohl eine Senkung der Mietzinse, gleichzeitig aber auch eine Entwertung aller Immobilien herbeiführen, was seinerseits das Hypothekenkreditwesen in Mitleidenschaft zieht. Vom Mietzinsabbau werden voraussichtlich die Inhaber alter Wohnhäuser am stärksten betroffen, da diese Wohnungen in der Regel mit weniger Bequemlichkeiten ausgestattet sind, wie sie die neuen Wohnungen zu bieten vermögen und daher weniger nachgefragt werden. Der Mietausfall in den alten Wohnhäusern wird bei der Frage der Verzinsung und Tilgung der Hypotheken eine entscheidende Rolle spielen. Eine weitere Herabsetzung der Mietzinse wird die Folge sein, in der Annahme, dass mit diesen Massnahmen alte und neue Mieter wiedergewonnen werden.

Soll der Mietzinsabbau nicht die Rentabilität eines Wohnhauses in Frage stellen, so dürfen gewisse Grenzen, die die Verzinsung der Hypothekarschuld und des Eigenkapitales, eine landesübliche Amortisation am Gebäudewert, jährliche Reparaturen und eine Risikoprämie für Mietausfall gewährleisten, nicht überschritten werden. Im Zusammenhange mit dem Problem des Mietzinsabbaues hat der Bundesrat im März 1932 eine Senkung des Hypothekarzinsfusses angeregt und seine Wünsche den Kantonsregierungen zur Kenntnis gebracht. Die Kantonalbanken entsprachen diesem Vorschlag, es folgten eine grössere Zahl privater Bankinstitute, während eine Reihe Versicherungsgesellschaften und Banken beschlossen, den Zins für unkündbare Hypotheken nicht zu senken.

Nach der Wohnungserhebung vom Dezember 1932 in Basel konnte festgestellt werden, dass die Mieten auf die Hypothekarzinsfußsenkung durchschnittlich um 5% herabgesetzt worden waren. Berücksichtigt man, dass die Senkung des Hypothekarzinsfusses ½ bis ¾% betrug, so entspricht diese Quote einer Zinsermässigung von mindestens 10 bis 12%. Die Mietzinsreduktion entsprach also keineswegs der Erwartung.

Wenn in den beiden letzten Jahren die Bemühungen von Regierung und Mietervereinigungen zur Erwirkung einer zeitgemässen Mietzinssenkung nicht das erwünschte Ergebnis aufweisen konnten, so haben sehr gewichtige Gründe dieses bisher verhindert. Es handelt sich um das Problem der Verschuldung des Hausbesitzes.

Im Bericht der eidgenössischen Kommissionen für die Mietzinse vom November 1932 wurden folgende Massnahmen erwogen, um einzelne, mietpreisbildende Faktoren zu beeinflussen:

1. Behördliche Empfehlung weiterer Herabsetzung des Hypothekarzinsfusses.
2. Herabsetzung der Reparaturkosten:
   a) durch Aufforderung des Baugewerbes die Arbeitsweise rationeller zu gestalten,
   b) durch Rückvergütungen an sorgfältige Mieter.
3. Herabsetzung der öffentlichen Lasten.
4. Vernünftige Einschränkung in der Wohnungsausstattung.
5. Bekämpfung übersetzter Liegenschaftsgewinne.

Dass die Kommission selbst nicht recht von der Durchführbarkeit dieser Vorschläge überzeugt war, ist aus ihren Zusätzen zu den einzelnen Punkten zu entnehmen. Doch zu einer Reihe Punkte soll Stellung genommen werden.

ad 1. Was eine weitere Herabsetzung des Hypothekarzinsfusses anbelangt, so darf nicht vergessen werden, dass die Zinsfussgestaltung grossenteils von der Verfassung des Geldmarktes abhängig ist. Nach dem Stand des heutigen Geldmarktes in der Schweiz würde der Hypothekarzinsfuss vielleicht noch eine Reduktion von ¼ bis ½% ertragen können, ohne die Hypothekarkreditgebung zu beeinträchtigen. Ob aber damit die Frage der hohen Mieten von vornherein gelöst werden kann, muss dahingestellt bleiben.

ad. 3. In Zeiten, da die Gemeinden infolge ungewöhnlich hoher Soziallasten äusserst finanzbedürftig sind, wäre es sehr unangebracht, zu einer Ermässigung der Haus- und Grundbesitzsteuern zu schreiten, denn dieser Wirtschaftszweig bildet letztlich die sicherste und konstanteste Einnahmequelle für Gemeinde und Staat.

ad. 5. Zur Bekämpfung übersetzter Liegenschaftsgewinne schlägt die Kommision vor, « durch eine weitschauende Bodenpolitik der Verteuerung des Bodens vorzubeugen. Die Gemeinden können das Gelände, welches noch nicht dem Verkehr erschlossen ist, das aber für die Besiedelung in Frage kommt, selbst erwerben, um später auf dem Grundstücksmarkt regulierend einzugreifen ». Unbeantwortet bleibt jedoch die Frage, wie dieser regulierende Eingriff erfolgen soll. Wie schon oben dargelegt wurde, ist es ein unzweckmässiges Vorgehen, das Grundstücksangebot zu vergrössern, in Zeiten, da eine Sättigung des Bodenmarktes und ein

Stillstand in der Wohnbautätigkeit bevorsteht. Grundstücke, die bis in absehbare Zeit nicht zur Bebauung gelangen werden, bleiben infolge geringer Nachfrage bodenpolitisch ohne Einfluss.

Was von der eidgenössischen Kommission für die Mietzinse als eine Selbstverständlichkeit vorausgesetzt wurde, wenigstens anscheinend, ist die Höhe der hypothekarischen Belastung der Wohn- und Miethäuser und damit die Aufblähung der Liegenschaftswerte. Durchschnittlich ist der Hausbesitz mit 70 bis 75% verschuldet; in einzelnen Fällen beträgt die Hausbesitzerverschuldung sogar 95%. Nach dem Bericht der Kommission stellt sich der gesamte Hypothekenbestand in der Schweiz auf 16 Milliarden Franken, die die reine Verschuldung des Hausbesitzes darstellen und die jährlich verzinst werden müssen. In der verflossenen Jahren der Prosperität hegte man keine Bedenken, Haus- und Grundbesitz möglichst hoch zu belasten und die Baukostenvoranschläge zu übersetzen, um höhere Kredite zu erzielen. Andererseits ging das Bestreben des Staates und der Gemeinden dahin, die Gebäudeschatzungen hinaufzutreiben, um möglichst hohe Steuerergebnisse zu realisieren[9]). Es war ja auch keine Gefahr damit verbunden, da hohe Löhne und gesteigerte Lebenshaltung hohe Mietpreise und eine Steigerung des Haus- und Grundbesitzwertes zuliessen.

Es bedurfte einer wirtschaftlichen Depression, wie der gegenwärtigen, um erkennen zu lassen, dass, solange die Verschuldung im heutigen Ausmass auf dem Haus- und Grundbesitz lastet, an eine wesentliche Senkung der Mietzinse schwerlich zu denken ist.

Nach Salin, der allerdings die Verschuldung der deutschen Landwirtschaft im Auge hat, gibt es zwei revolutionäre Wege, um eine Entschuldung durchzuführen; « der eine: Streichung der Schulden, der andere: Kostenlose Enteignung. Der erste Weg würde den Besitz in der Hand der jetzigen Inhaber erhalten, aber die gesamte Kreditwirtschaft zerstören; der zweite würde Besitz und Kredit vernichten.[10]) So unmöglich die Begehbarkeit dieser Wege zu sein scheint, zeigt doch die grosse Bodenentschuldungsaktion in Rumänien, dass diese Mittel nicht ausserhalb dem Bereich der Möglichkeit stehen. Infolge der Ueberschuldung von landwirtschaftlichen Gütern und des städtischen Haus- und Grundbesitzes hat sich die rumänische Regierung entschlossen, zu Gunsten der Schuldner eine durchgreifende Sanierungsaktion einzuleiten, um die Bauernschaft nicht zum Objekt rechtsradikaler oder kommunistischer Agitatoren werden zu lassen. Die von der Kammer zu verabschiedenden Grundentlastungsgesetze gipfeln in folgenden

[9]) Vgl. Der Schweiz. Haus- und Grundeigentümer, No 8, 1934.
[10]) E. Salin, Wirtschaft und Staat, S. 127.

Bestimmungen: In der Landwirtschaft werden 50% der Schulden gestrichen; der Rest ist in fünfzehn gleichen, mit 4% jährlich zu verzinsenden Jahresraten abzustatten. Der Nachlass für städtische Hypothekarschuldner beträgt 20%, während die restlichen 80% in 10 gleichen, mit 6% zu verzinsenden Raten zu tilgen sind[11]).

Salin sagt weiter[12]):

« Selbst wenn man den Weg der Schuldenstreichung beschritte, ohne die Frage der « Gerechtigkeit » zu stellen, und selbst wenn man diese Massregeln ohne Zerstörung der geltenden Wirtschaftsordnung zum zweitenmal im Lauf eines einzigen Jahrzehnts durchführen liesse, (in Deutschland), selbst dann wäre keine Gewähr eines dauernden Erfolges gegeben. Die Erfahrung der Jahre 1924—1930 zeigt, dass eine Schuldenstreichung als solche nichts an den überkommenen Bodenpreisen ändert, sondern eher als Erleichterung neuer Schuldenaufnahme aufgefasst wird.

Es obliegt nun dem Staat und den Wirtschaftsführern, zur Lösung der Frage der Entschuldung des städtischen Haus- und Grundbesitzes beizutragen, ohne die heutige Wirtschaftsordnung zu gefährden.

Zum Schluss soll nochmals die Frage des B a u r e c h t e s aufgeworfen werden.

Gewiss gehört es zu den idealen Zielen jeder städtischen Gemeinde, ihren Grund und Boden beizubehalten, ohne jeweils bei Bedarf von den Grundbesitzern abhängig zu sein, und den Wertzuwachs des städtischen Grund und Bodens voll zu geniessen. Nicht mit Unrecht wird das System des Baurechtes in England (Lease-hold) und das Erbbaurecht, nach dem Vorbild mehrerer deutscher Städte, hervorgehoben. Wenn man jedoch berücksichtigt, dass in der Schweiz gegenüber diesen beiden Ländern völlig andersartige Verhältnisse vorliegen, so erheben sich Bedenken, ob dort das Baurecht einmal ernstlich zur Geltung kommen wird. Denn in England ist der städtische Boden grösstenteils in Händen von Grossgrundbesitzern, die in ihrer Monopolstellung die Macht besitzen, bei der Vergebung des Grund und Bodens das Leasehold-System vorzuschreiben und ausserdem von einer jahrzehntealten Tradition gestützt werden. In Deutschland kommt das Erbbaurecht hauptsächlich in den Städten zur Anwendung, wo der private Grundbesitz äusserst beschränkt vorhanden ist, so z. B. in Ulm. Des weiteren wird dort die Beleihbarkeit des Erbbaurechtes auf Grund der abgeklärten Gesetzgebung gewährleistet.

---

[11]) Vgl. National-Zeitung No 183 vom 23. April 1934.
[12]) Ebenda, S. 128.

Literaturverzeichnis

Adickes und Beutler, Die sozialen Aufgaben der Stadtgemeinden, Leipzig 1903.

Albisser H., Die Wertzuwachssteuer im Kanton Luzern, Luzern 1929.

Albrecht H., Die Wohnungsnot in den Großstädten, München 1891.

Bredt J. V., Nationalökonomie des Bodens, Berlin 1908.

Brüschweiler C., Entstehung und Umfang der Wohnungsnot in der Schweiz (in Wohnungsnot, Fragen des Wohnungsbaues, hrg. vom Schweiz. Verband zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues o. J.).

Brüschweiler C., Boden-, Bau- und Wohnungspolitik der Stadt Zürich 1908 bis 1912, Zürich 1913.

Bücher K., Die Wohnungsenquête der Stadt Basel, Basel 1891.

Cahn E., Erbbaurecht (in HWB. der Kommunalwiss., Jena 1918).

Damaschke A., Gemeindepolitik, 2. Auflage, Jena 1920.

Damaschke A., Die Bodenreform.

Drerup M., Grundstücksmarkt und Wohnungswesen der Stadt Münster, Münster 1930.

Eberstadt R., Städtische Bodenfragen, Berlin 1894.

Ermann, Erbbaurecht (in HWB. der Staatswissenschaften, Jena 1926).

Freudiger H., Der Wohnungsbau in den schweiz. Gemeinden (in Zschr. für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 69. Jahrgang, Heft 3).

Fuchs, Kommunale Bodenpolitik (in HWB. des Wohnungswesens, Jena 1930).

Fuchs, Boden als Grundlage des Wohnungsbaues (in HWB. des Wohnungswesens, Jena 1930).

Geering T., Christoph Merian, Basel 1908.

George H., Fortschritt und Armut.

Gitermann M., Bekämpfung der Wohnungsnot in Deutschland (in Annalen der Gemeinwirtschaft, Genf 1925).

Gitermann M., Der kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbau der Stadt Zürich (in Annalen der Gemeinwirtschaft, Genf 1931).

Grasshof H. C., Kommunale Wohnungspolitik, Berlin 1918.
Gutmann G., Kommunale Wohnungspolitik der Stadt Bern, Diss. 1931.
Hebeisen K., Die Grundstückspreise in der Stadt Bern, Diss. 1920.
Higy C., Die Wertzuwachssteuer in der Schweiz (Separatabdruck aus der Zschr. für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, Heft 1, 1921).
Hummel Th., Die Dynamik der Bodenpreise in Basel seit 1869, Basel 1932.
Hunziker F., Die Grundstücksgewinnsteuer im Kanton Zürich, Zürcher Diss. 1926.
Kuczynski R., Das Wohnungswesen und die Gemeinden in Preussen, Breslau 1916.
Landoldt K., Die Wohnungsenquête der Stadt Bern vom 17. Februar bis 11. März 1896, Bern 1899.
Lappe L., Die gemeindliche Boden-, Bau- und Wohnungspolitik in Bielefeld, Berlin o. J.
Mangold F., Denkschrift über die staatlichen Massregeln zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse im Kanton Baselstadt, Basel 1906.
v. Mangoldt K., Die städtischen Bodenfragen, Göttingen 1907.
Mann F. K., Die Ueberwälzbarkeit der Einkommen-, Vermögen-, Vermögenszuwachs- und Erbschaftssteuern (in Kapitalbildung und Steuersystem, I. Teil, Berlin 1930).
Most O., Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung I, Berlin 1926.
Müller G., Die Wertsteigerung des Bodens in städtischen Gemeinwesen (in Sozialpolitische Zeitfragen der Schweiz, Heft 21/22, Zürich 1912).
Pesl L. D., Gemeinde, Grundrente und Bodenreform, Würzburg 1929.
Pesl L. D., Zur Besteuerung des städtischen Grund und Bodens (in Festgabe für Georg v. Schanz, hrg. von Teschemacher, Tübingen 1928).
Pohle L., Die Wohnungsfrage I und II, Berlin 1920.
Salin E., Wirtschaft und Staat, Berlin 1932.
Schwander, Bodenpolitik (in HWB. der Kommunalwissenschaften, Jena 1918).
Städtebau in der Schweiz (hrg. vom Bund Schweiz. Architekten, Zürich 1929).
Steiger J., Der Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. 1, Bern 1916.
Tietz, Erbbaurecht (in HWB. der Kommunalwiss., Ergänzungsband).
Voigt A. und Geldner P., Kleinhaus und Mietkaserne, Berlin 1905.
Wagner A., Finanzwissenschaft, 2. Teil, Leipzig 1890.

Weber A., Boden und Wohnung, Leipzig 1908.
Weber A., Ueber die Bodenrente und die Bodenspekulation in der modernen Stadt, Leipzig 1904.
Weber A., Die Großstadt und ihre sozialen Probleme, Leipzig 08.

Periodische Publikationen und Zeitschriften.

Annalen der Gemeinwirtschaft, Genf 1925 und 1931.
Zeitschrift für Kommunalwissenschaften und Kommunalpolitik.
Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft.
Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung.
Statistisches Jahrbuch der Schweiz.
» » des Kantons Basel-Stadt.
» » der Stadt Zürich.
Statistisches Handbuch der Stadt Bern, 1925.
Zürcher Statistische Nachrichten.
Statistische Monatsberichte des Kantons Basel-Stadt.
Basler Nachrichten, Der Bund, National-Zeitung.
Neue Zürcher Zeitung.

Amtliches Material.

Basel: Ratschläge des Regierungsrates 1890—1933.
Bern: Berichte und Protokolle der Sitzungen des Stadtrates 1895—1933.
Verwaltungsberichte des Stadtrates 1895—1933.
Schlussbericht der stadträtlichen Kommission für Bodenpolitik an den Stadtrat und Gemeinderat von Bern, vom 25. Februar 1932, ergänzt am 15. Oktober 1932.
Beschluss des Stadtrates betr. Bodenpolitik und Förderung des Wohnungsbaues vom 9. Juni 1933.
Zürich: Weisungen des Stadtrates 1892—1933.
Protokolle des Grossen Stadtrates 1916—1933.
Bundesgerichtsentscheide betr. Baurecht 1923 und 1926.

Curriculum vitæ

Ich, Rudolf Ernst Sandreuter von Basel, geboren in Frankfurt a. M. am 10. Dezember 1908 als Sohn des Architekten Ernst Sandreuter und der Marie Louise geb. Stern, besuchte die Belgrano-Schule und die Germania-Schule in Buenos Aires bis zum März 1922. Während eines vorübergehenden Aufenthaltes in der Schweiz, vom Frühling 1922 bis Anfang 1923, war ich Schüler in der 4. Klasse der Unteren Realschule in Basel. Zurück in Buenos Aires, bestand ich an der Germania-Schule, nach kurzer weiterer Vorbildung, die Einjährigenprüfung und das Aequivalenzexamen zur staatlichen Mittelschule. Im Jahre 1924 besuchte ich in Buenos Aires eine private Handelsschule und wurde daraufhin von der Exportfirma Bunge & Born Ltd. angestellt. Ich verblieb dort bis zu meiner Rückkehr nach Europa Ende 1927.

Nach privater Vorbildung in Basel erwarb ich im Frühling 1929 das Kantonale Maturitätsdiplom am hiesigen Gymnasium. Im Sommersemester 1929 immatrikulierte ich mich an der Universität Basel, wo ich, unterbrochen durch ein Auslandssemester in Paris (Wintersemester 1930/31), ständig blieb. Ich hörte Vorlesungen der Herren Professoren Ruck, Wieland, Salin, Ritschl, Mangold, Furlan, Bauer, Bächtold und Dürr und besuchte die Uebungen, resp. Seminarien der Herren Professoren Mangold, Salin, Ritschl, Bauer, Ruck, Bächtold und Dürr. Die vorliegende Dissertation ist unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. F. Mangold entstanden.